

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DROITS SPÉCIFIQUES
ET
DROITS “ AD VALOREM ”

PAR
HENRI SCHAEFFER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le vendredi 4 Juillet 1919, à 4 heures 1/2

Président : M. TRUCHY, professeur.
Suffragants : { MM. PERREAU, professeur.
 HITIER, professeur.

PARIS (5°)
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1919

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

DROITS SPÉCIFIQUES

ET

DROITS “ AD VALOREM ”

PAR

HENRI SCHAEFFER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le vendredi 4 Juillet 1919, à 4 heures 1/2



Président : — M. TRUCHY, professeur.

Suffragants : { MM. PERREAU, professeur.
HITIER, professeur.

PARIS (5°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1919

BIBLIOGRAPHIE

- » *Tarifs des douanes françaises et observations préliminaires.* »
» *Règlements et tarifs douaniers des États-Unis.* »
» *Tarif belge et observations préliminaires.* »
- Adam Smith. — *Richesse des Nations* (trad. Blavet), 1800.
J.-B. Say. — *Economie politique* (édit. Guillaumin), »
Ricardo. — *Principes de l'Economie politique et de l'impôt.* (trad. Constancio et Fonteyrand, édit. Guillaumin), 1800.
J. Stuart-Mill. — *Principes d'Economie politique* (édit. Guillaumin).
Léon Walras. — *Théorie géométrique de la détermination des prix*, 1892.
Rudolf Auspitz et Richard Lieben. — *Recherches sur la théorie des prix*, 1914.
Cauwès. — *Cours d'Economie politique*, 1893.
Ch. Brouilhet. — *Précis d'Economie politique*, 1912.
Gide. — *Cours d'Economie politique*, 1913.
Rimbaud. — *Histoire des doctrines économiques*, 1909.
Gide et Rist. — *Histoire des doctrines économiques*, 1913.
Edg. Allix. — *Traité élémentaire de science des Finances*, 1912.
Amé. — *Etude sur les tarifs de douane*, 1876.
Arnauné. — *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, 1906.
Fontana Russo. — *Traité de politique commerciale*, 1908.
Moye et Nogaro. — *Les régimes douaniers*, 1910.
E. Levasseur. *Histoire du commerce de la France*, 1912.
Pallain. — *Les douanes françaises*, 1913.

AVANT-PROPOS

Les questions douanières présentent un intérêt de premier plan, aujourd'hui plus què jamais.

Le temps n'est plus, cependant, aux discussions sur la liberté ou la protection. Ces controverses sont d'ailleurs demeurées sans résultat : il ne saurait en être autrement, car si puissants que soient les arguments échangés en l'objet, ils ne portent pas à l'encontre les uns des autres : ayant des champs différents, ils ne peuvent s'opposer.

C'est ce qu'exprimait Turgot en disant : « Quiconque « n'oublie pas qu'il existe des Etats politiques séparés les « uns des autres et diversement constitués ne traitera « jamais bien une question d'économie politique ». Il énonçait ainsi la séparation de l'économie politique et de la politique.

Les économistes purement objectifs sont naturellement libre-échangistes, car « le libre échange est un théorème « d'économie politique, sa formule n'est susceptible « d'aucune atténuation, elle affirme en termes absolus. Mais « à côté de la science économique il y a l'art du gouverne-

« ment. La distinction est nécessaire. Adam Smith la faisait « expressément ». (1)

Les Etats, ou plutôt leurs gouvernements, ne peuvent se donner le luxe d'être purement objectifs. Ils sont obligés de compter non seulement avec leurs voisins, mais encore avec leurs hôtes : puissances financières et industrielles à contenter, foules ouvrières et paysannes à ménager, et aussi nécessités budgétaires. (2)

C'est ainsi que le vent de protection qui, depuis trente ans, souffle sur le monde, dès avant la guerre tournait à la tempête. « L'idéal de chacun semble être, disait déjà en 1909 M. Sayons, dans une mesure toujours plus large un « Etat clos, produisant pour sa propre consommation tout « ce qu'il lui est possible de produire » ; et le Directeur de la Fédération des industriels et commerçants expliquait ces tendances par « un regain de nationalisme économique et « de détestables finances publiques auxquelles on n'a pu ou « voulu guère remédier que par des impôts indirects ».

On peut, d'après ces paroles, juger de l'état actuel de la question, maintenant que le plus effroyable des fléaux a réduit le monde, et plus particulièrement la France, aux nécessités d'une âpre lutte pour la vie. Quelles que soient les opi-

(1) Arnauné, *Le commerce extérieur et les tarifs de douanes*.

(2) « Les protectionnistes impressionnent mieux l'opinion par leurs arguments où reviennent avec ou sans raison les mots de péril extérieur, de tribut payé à l'étranger et autres expressions à effet de leur « vocabulaire. Par dessus tout sont les intérêts, qu'ils soient ou non « bien interprétés. La concurrence n'est aimée de personne » Ch. Brouilhet, *Précis d'Economie politique*).

nions en politique économique, il n'est plus temps de discuter, il faut combattre.

Le droit de douane est la principale des armes en usage dans ce genre de guerre. Ce qui s'y rapporte présente donc un intérêt renouvelé.

Nous nous proposons de l'étudier ici au point de vue d'un mode particulier d'assiette : l'Assiette *ad valorem*, que l'on oppose à l'assiette spécifique (1), plus communément pratiquée.

Nous diviserons cette étude en deux parties, correspondant respectivement au point de vue théorique et au point de vue pratique. Mais avant d'aborder le fond du sujet nous consacrerons quelques pages à des considérations préliminaires, nécessaires à la mise en place de la question.

(1) Cette dénomination prête à un malentendu, qu'il importe de dissiper dès maintenant :

Spécifique signifie littéralement « qui se rapporte à l'espèce ». Quand on oppose tarif spécifique à tarif *ad valorem*, on paraît donc sous-entendre qu'un tarif *ad valorem* ne tient pas compte de l'espèce des marchandises. On pourrait être ainsi tenté d'imaginer un tarif fixant le même taux pour toutes sortes de marchandises et, comme on a dit, tenant en une page. Précisons donc que l'on entend par tarif spécifique celui qui frappe *chaque espèce* de marchandise en proportion de sa quantité métrique, et par tarif *ad valorem* celui qui frappe *chaque espèce* de marchandise en proportion de sa valeur. Ceci étant bien entendu, nous emploierons comme tout le monde l'expression consacrée par l'usage de tarif spécifique dans le sens de *tarif métrique*.

CONSIDÉRATIONS PRELIMINAIRES



Complexité du problème eu égard au rôle protecteur assigné au droit de douane. — Imperfection des solutions fournies par le système spécifique. — Façon dont se présente le système *ad valorem*. — Notions historiques. — Avantages de la taxation *ad valorem* au point de vue accessoire de la fiscalité.

Rôle assigné au droit de douane. — Le rôle du droit de douane a été défini par l'un des principaux promoteurs du protectionnisme français moderne de la façon suivante :
« Soutenir les cours de façon à assurer à ceux qui voient
« baisser leurs bénéfices le maintien de prix rémunéra-
« teurs. »

Cette formule, donnée par M. Méline au moment de la discussion du tarif spécifique de 1892, dont l'esprit général a survécu à des remaniements divers, est un peu trop brutale pour fixer exactement le rôle qu'avait assigné à ce tarif le législateur de l'époque, et que voudrait encore voir remplir au tarif d'après guerre le législateur actuel.

L'idée directrice avouée du protectionnisme français est en quelque sorte une idée démocratique, une idée de justice égalitaire en faveur de l'industrie nationale. Considérant que celle-ci subit des charges particulières, provenant de causes historiques, géographiques ou sociales, on veut imposer des charges équivalentes à l'industrie étrangère, en frappant le produit importé d'une taxe telle qu'il se présente sur le marché national à conditions égales avec le produit similaire français.

Autrement dit, le rôle assigné au droit de douane est de niveler les prix de revient des marchandises de même espèce, mais d'origines différentes, présentées simultanément sur notre marché, afin d'y égaliser les conditions de la concurrence (1). C'est un rôle compensateur.

On ne veut d'ailleurs pas fermer la frontière aux produits étrangers et créer par ce moyen un monopole au profit de l'industrie nationale, mais au contraire conserver à celle-ci le stimulant de la concurrence étrangère.

C'est donc aux prix de revient, ou plutôt aux différences des prix de revient des produits français avec ceux des produits étrangers similaires, que doit être adapté le droit de

(1) M. Méline disait encore en 1892 : « Dans l'établissement du « tarif de douane, le producteur exige que les pouvoirs publics mesurent exactement l'écart qui le sépare de son rival étranger et que le chiffre inscrit au tarif soit la représentation de cet écart. » Et en 1910, au Sénat, il disait que les droits du tarif minimum représentent « scientifiquement » l'écart entre notre coût de production et celui de l'étranger.

douane. Dès lors, il faut qu'il varie comme ces différences. C'est son aptitude à suivre ces variations qui constituera le critérium des mérites d'un système de tarification douanière (1).

Complexité du problème. — Éléments simultanés. —
Considérons quelle peut être l'importance du nombre des différences à envisager :

Elle est premièrement contenue dans la quantité des produits d'espèce différente. Celle-ci s'accroît sans cesse par suite du progrès des sciences, des arts, de l'industrie, et aussi par l'effet de l'augmentation des besoins des hommes. La tâche des auteurs de nos futurs tarifs douaniers s'en trouvera de plus en plus compliquée, car la multiplication du nombre des produits d'espèce différente tend à devenir extrême. En effet, le développement de l'industrie, étant facteur de l'accroissement des besoins, et celui-ci étant réciproquement facteur des progrès de l'industrie, on peut en conclure que, une fois l'impulsion en avant donnée, besoins, industrie et conséquemment nombre de produits différents doivent croître dans la mesure du carré des temps

(1) Dans sa lettre aux Chambres de commerce au sujet de l'enquête sur le futur régime douanier, M. Lémery, sous-secrétaire d'Etat au commerce, s'exprimait ainsi : « En présence des nécessités graves auxquelles la France devra faire face au lendemain de la guerre, nous avons le devoir plus impérieux que jamais de nous souvenir qu'un droit protecteur doit, pour produire les effets qu'on en attend, être appliqué avec discernement et en parfaite connaissance de cause... » (Rapporté par M. Sincemé dans la *Revue économique*. »

écoulés. L'expérience paraît confirmer ce raisonnement.

L'importance du nombre des cas auxquels le tarif douanier doit pourvoir a pour second facteur le nombre des variétés de chaque espèce qui ont des prix de revient différents. Cette question de l'adaptation exacte du droit de douane à chacune de toutes les qualités du même objet est importante, car s'il s'en trouve qui soient frappées de taxes hors de proportion avec leurs prix de revient, elles tendront à disparaître du marché d'importation, et cela pourra donner par répercussion une impulsion fâcheuse à certaines branches de l'industrie nationale (1). Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'examiner ultérieurement cette question plus en détail.

Enfin, le produit des deux facteurs qui précèdent doit encore être multiplié par le nombre des origines différentes, parce que les difficultés de fabrication, l'abondance des forces naturelles, des matières premières ou de la main-d'œuvre, le coût des institutions publiques d'ordre et de sécurité, varient nécessairement suivant les pays (2).

(1) M. Amé fait la remarque que « les droits spécifiques, nécessairement calculés sur des prix moyens, ont toujours l'inconvénient de « s'écarter du principe de la proportionnalité et de peser plus lourdement sur les variétés communes que sur les belles qualités ». Mais il affirme d'autre part que « le défaut de proportionnalité, regrettable « avec de forts droits, perd singulièrement de son importance sous « l'empire de tarifs modérés ».

(2) Et il est particulièrement important d'en tenir compte. Car si l'on peut contester l'aptitude des droits de douane à protéger l'in-

Cela fait au total trois facteurs à considérer. Si par exemple on veut protéger mille fabrications, comportant chacune trois qualités, contre les industries rivales de dix autres pays, on devra prévoir : $1000 \times 3 \times 10$, soit 30.000 situations différentes auxquelles devra être adapté un nombre correspondant de taxes douanières.

Éléments successifs de complexité du problème douanier. — Encore n'avons nous considéré jusqu'ici qu'un instant donné. Si maintenant l'on considère différentes époques successives, même rapprochées, on constate que de l'une à l'autre certains prix de revient, parfois tous, ont subi des variations plus ou moins considérables. Cela fait apparaître une seconde face du problème, non plus statique, mais dynamique peut-on dire.

Les variations dont ils'agit peuvent être accidentelles ou permanentes, limitées à quelques produits ou générales à tous.

On pourrait à la rigueur négliger les variations momentanées et limitées, comme celles qui ont pour causes des crises de matière première ou de main-d'œuvre. Non qu'elles ne puissent occasionner de graves préjudices aux industries nationales intéressées, ou créer au contraire à

industrie nationale, il est du moins hors de doute que, s'ils ne pèsent pas exactement du même poids sur les importations de tous les pays, ils peuvent protéger l'industrie de certains pays étrangers par rapport à celle des autres pays étrangers. De là provient la généralisation d'emploi, dans tous les traités de commerce, de la clause de la nation la plus favorisée, qui ne donne d'ailleurs pas le même bénéfice à tous ceux qui la stipulent.

leur profit, pendant un certain temps, une situation privilégiée. Mais il n'est pas toujours expédient de vouloir remédier par des procédés de caractère plus ou moins permanent à ce qui n'est qu'accidentel et passager.

Les ruptures d'équilibre des prix de revient de caractère durable doivent au contraire entraîner des modifications correspondantes de la tarification douanière, si l'on veut que celle-ci continue à jouer dans l'avenir le rôle qui lui a été assigné. Les causes qui peuvent les provoquer échappent par leur variété à toute classification. Toutefois, il en est une catégorie qui peut être distinguée : ce sont celles qui résident dans l'instabilité de certains éléments généraux des coûts, tels que le prix du change ou le prix du fret, ou encore dans l'instabilité de la valeur de la monnaie.

Les fluctuations de valeur de la monnaie entraînent des variations correspondantes, mais inverses, de la valeur exprimée en monnaie des autres richesses. Les prix de revient augmentent ou diminuent comme les autres, et les différences des coûts varient conséquemment dans la même mesure. Il est de toute nécessité pour l'efficacité de la protection que le droit de douane en fasse autant.

Il faut donc en définitive que la tarification douanière soit telle que non seulement chaque qualité et chaque origine de chaque produit ait une taxe qui lui soit exactement adaptée, mais qu'en outre cette adaptation survive aux variations des différences des coûts intéressant la qualité, l'origine ou le produit en question.

Solutions fournies par le système spécifique. — Dans qu'elle mesure et par quels moyens un système de tarification spécifique peut-il satisfaire à ces deux catégories de conditions ?

La première partie du problème exige que le tarif spécifique soit très développé et très détaillé : à chaque cas différent devrait correspondre une position spéciale. L'exemple concret cité tout à l'heure faisait ressortir le chiffre déjà imposant de 30.000 positions. Mais il y a bien plus de mille industries à protéger, la plupart des produits comprennent plus de trois qualités dont les prix de revient soient différents, et les provenances d'importation possibles sont plus de dix (1). On conçoit dès lors à quel chiffre formidable le nombre des positions d'un bon tarif spécifique doit être porté. Son établissement demandera un temps et un travail considérables, son application exigera du service à qui elle incombe une science presque encyclopédique.

Afin de réduire, dans une certaine mesure, les difficultés d'élaboration et d'application, on a employé, en France, deux procédés.

Le premier consiste dans le groupement des marchandises par familles, par catégories similaires, à chacune de-quelles est assignée une tarification unique. Le tarif proprement dit ne vise qu'un nombre limité de marchandises types ; toutes

(1) Nous parlons des provenances possibles. Il n'en est pas de même des provenances pratiquées, parce que le droit de douane uniforme, quelles que soient les différences des prix de revient en élimine un certain nombre.

les autres, celles qui ne sont pas nommément désignées (1), sont classées par les soins de l'Administration des Douanes, suivant leur état, leur degré de préparation, leur valeur et surtout leur emploi dans une des catégories reprises, sans que dans aucun cas la taxe assignée à cette catégorie puisse être augmentée ni diminuée. On appelle droit d'assimilation la fonction ainsi exercée par la Douane (2).

Ce n'est d'ailleurs là qu'un moyen pour parer à l'impossibilité pratique où se trouve le Parlement de tarifer lui-même toutes les marchandises. Le tarif des douanes comprend en réalité trois parties, savoir :

1° Le Tableau des droits applicables aux marchandises types, seul voté par le Parlement ;

2° Les Notes explicatives, donnant la définition détaillée

(1) L'article 132 des Observations préliminaires du tarif dit cependant que les droits de douane sont applicables à toute *marchandise tarifée* entrant en France (le mot *tarifée* est évidemment de trop ici). L'article 3 du même règlement réserve d'ailleurs que « ne sont considérées comme omises autarif d'entrée que les marchandises dont le régime n'est déterminé ni par le tableau des droits, ni par des notes explicatives ou par le Répertoire général ».

(2) L'assimilation est bien plus qu'un droit : c'est pour toute administration une fonction vitale. Administrer, en effet, consiste essentiellement à assimiler chacun des cas d'espèce, juridiques ou matériels, qui se présentent sous des modalités imprévisibles, à l'un de ceux qui sont prévus par les textes.

Il était donc inutile, sinon pour dissiper une erreur, qu'aucune loi reconnût à la douane, plus qu'à toute autre administration, le droit d'assimilation.

Cette fonction est d'ailleurs plus ou moins délicate à remplir, selon la variété des espèces ou la compréhension des textes.

des catégories visées par les articles du tableau des droits ;

3° Le Répertoire général des assimilations faisant règle, parce que prononcées par l'Administration supérieure avec le concours du Comité Consultatif des Arts et Manufactures.

Ce dernier ouvrage, comprend 1.600 pages et environ 35.000 articles ; il s'accroît tous les jours, et ne saurait jamais être considéré comme complet. On peut juger, d'après lui, de ce que représente un véritable tarif spécifique (1).

Le second procédé de simplification du tarif consiste dans le classement des pays d'origine en deux grandes catégories seulement, à chacune desquelles correspond un tarif : l'un est dit général, l'autre minimum.

Ce n'est pas, à vrai dire, uniquement dans un esprit de simplification que ce système a été institué : appréhendant trop de latitude pour les négociateurs des futurs traités de commerce, les protectionnistes de 1892 ont obtenu que l'Etat s'interdise pour ainsi dire à lui-même de tenir compte de toutes les différences d'origines : le tarif dit général n'est d'ailleurs pas, dans la plupart des cas, un véritable tarif de droits protecteurs. C'est plutôt une arme diplomatique, un instrument de représailles. Notre système douanier ne tient donc presque pas compte du fac-

(1) Encore faut-il noter que le Répertoire général renvoie au tableau des droits, qui tarife différemment deux catégories d'origines. Cela fait en réalité 70.000 articles. Que serait-ce s'il y avait des taxes différentes prévues pour 10 origines ?

teur origine, pourtant essentiel pour la discrimination exacte des prix de revient (1).

La deuxième partie du problème exige que le tarif douanier s'adapte à la variété des situations, non seulement simultanées, mais successives.

Lorsqu'il s'agit d'un tarif spécifique voté, cette souplesse ne peut résider que dans l'aptitude du Parlement à se saisir rapidement des questions douanières et à les résoudre sans délai. Il n'est pas théoriquement impossible qu'il en soit ainsi ; mais si l'on passe du domaine de la théorie dans celui de la pratique, on constate l'inaptitude des assemblées législatives à la promptitude des solutions.

A cela, le remède qui se présente le premier à l'esprit est celui qui consisterait à remettre le pouvoir tarifaire à une institution appropriée, pourvue de méthodes de travail rapide. Mais à cette solution s'opposent : premièrement l'obstacle du principe du vote de toutes les taxes par le Parlement ; secondement les inconvénients pratiques de la subordination inévitable dans laquelle se trouverait l'administration ou le Comité dont il s'agit vis-à-vis soit du Par-

(1) Un projet de loi tend à rendre au Gouvernement des pouvoirs beaucoup plus larges en matière de tractations commerciales et à lui permettre de fixer les droits de douane en tenant compte de l'origine des marchandises, dans les limites maxima et minima déterminées par les deux tarifs. L'exposé des motifs indique d'ailleurs que ce projet n'est pas basé sur des raisons économiques proprement dites, mais sur des raisons diplomatiques : il a pour but de faciliter les discussions.

lement, soit du gouvernement ou de certaines influences particulières. Dans une assemblée élue au suffrage universel le point de vue « consommateur » trouve toujours quelques défenseurs, qui feraient peut-être défaut dans une administration ou un comité investis spécialement de la mission de protéger l'industrie nationale.

Cette solution doit donc être repoussée.

Il importe d'ailleurs de faire ici une remarque importante : si l'efficacité de la protection exige d'une part, comme nous venons de le montrer, que les tarifs soient souples, elle exige d'autre part qu'ils aient une certaine stabilité. En effet, non seulement le commerce d'importation, que l'on désire conserver en le contenant, ne saurait marcher au hasard, mais l'industrie nationale elle-même ne bénéficierait pas de la protection si elle ne pouvait escompter de sa part une certaine durée, une certaine régularité, un taux garanti : C'est pour garantir ce taux qu'il faut que les droits de douane soient souples, nous croyons l'avoir démontré, et c'est pour cela aussi qu'il faut qu'ils soient stables (1).

Nous sommes ici au cœur du problème : cette stabilité

(1) « Soumettre les douanes à une règle invariable, c'est leur interdire les progrès qu'une louable émulation aspire sans cesse à favoriser », disait en 1820 M. Morgan de Belloy. A cela, M. de Saint-Cricq, directeur général des douanes, répondait : « Les droits de douane veulent être stables » (tiré de *l'Histoire du commerce de la France*, de M. Levasseur).

souple (qu'on me pardonne l'expression) voudrait que l'on trouvât dans chaque produit un indice qui donnât, à la manière d'un thermomètre, des indications variables concordantes avec les fluctuations des prix de revient. S'il était possible de déterminer une fois pour toutes la relation existant entre les indications variables de l'indice et les variations des prix de revient, il serait facile d'y adapter le droit de douane de façon à ce qu'il suive en quelque sorte automatiquement les fluctuations des coûts.

Façon dont se présente le droit « ad valorem ». — Or la valeur exprimée en monnaie, ou prix, se présente, tout au moins à première vue, sous un aspect d'autant plus séduisant, comme pouvant être cet indice idéal des prix de revient, qu'elle est commune à toute chose. C'est pourquoi, en raison de l'extrême acuité donnée par les conséquences de la guerre mondiale aux problèmes que nous venons d'exposer, les droits *ad valorem* paraissent en voie de revenir à la mode.

Ils n'avaient d'ailleurs jamais complètement disparu de notre législation douanière ; ils étaient toutefois tombés en grand discrédit (1).

(1) M. Amé s'exprimait ainsi à leur sujet, avant la réforme de 1881 : « En fait, les droits à la valeur ne sont partout qu'une exception. L'Allemagne et l'Autriche les repoussent absolument. Les Anglais eux-mêmes ont grand soin, dans leur propre pratique fiscale, de s'en tenir aux droits spécifiques toutes les fois que les droits *ad valorem* leur paraissent de nature à faire naître des difficultés d'application. »

Mais ici, et sans vouloir préjuger pour le moment de leurs mérites ou de leurs défauts intrinsèques, peut-être convient-il de faire quelques réserves sur les causes vraies de ce discrédit.

Nous y sommes incités, premièrement par l'exemple de l'Amérique, secondement par l'examen des circonstances qui ont coïncidé, chez nous, avec le triomphe des droits spécifiques.

Les Etats-Unis pratiquent, depuis la guerre de Sécession, un protectionnisme rigoureux, inspiré de nationalisme économique, d'une certaine xénophobie et de préoccupations d'ordre fiscal. Les tarifs douaniers américains avaient, jusqu'à ces derniers temps, laissé une place assez importante aux droits spécifiques, simples ou combinés. Le tarif de 1909 (Payne Aldrich) avait même marqué un progrès notable dans le sens du développement de ces droits. Or le tarif décrété en 1913 (Underwood) emploie au contraire presque exclusivement la taxation *ad valorem*. Il y a certainement là une indication.

Notions historiques sur le droit ad valorem en France.

— L'histoire des droits *ad valorem* en France comporte quatre stades principaux.

I. — En 1791, lorsque l'Assemblée nationale décréta le premier tarif général, la France se trouvait encore sous le coup de l'impression laissée par les Conventions de 1786. On sait que celles-ci avaient occasionné de graves préju-

dices aux bénéfices (1) de l'industrie française. Les droits prévus par le traité étaient proportionnels à la valeur, et la baisse des prix avait annihilé leur effet protecteur. C'est pourquoi le tarif de 1791 avait été constitué par une grande majorité de droits spécifiques ; il ne comportait guère qu'une trentaine de taxations *ad valorem*. Toutefois il était encore édicté dans ce tarif que les marchandises omises seraient taxées à la valeur.

Le tarif de 1791 fit d'ailleurs peu d'usage : survinrent les guerres, l'Empire et le blocus continental. Napoléon I^{er}, pour qui tout était instrument de gouvernement, manœuvra avec les droits de douane et les prohibitions comme avec ses troupes.

II. — Aussi, lorsqu'arriva la Restauration, l'industrie éprouvait-elle un grand besoin de stabilité. S'étant développée et beaucoup de branches étant nées à l'abri du blocus, elle redoutait une invasion de produits anglais et une baisse de prix semblables à celles de 1786 ; elle ne voulait donc pas entendre parler de droits *ad valorem*. Ce

(1) Il n'est d'ailleurs pas certain que ces conventions aient nui aux progrès, à proprement parler, de l'industrie française, qui s'était endormie dans la routine favorisée par le régime des corporations (heureusement abolies par le libre-échangiste Turgot, en 1776) et à l'abri du protectionnisme dû à Colbert. « Il fallait, disait Rayneval, « un des négociateurs français des conventions, considérer ce traité « comme une opération de chirurgie d'abord douloureuse, mais qu'il « importait de faire pour obliger nos manufacturiers d'améliorer leur « fabrication. » M. Arnauné, qui cite ce propos, ajoute : « On comprendra combien ces vues étaient justes, si l'on songe que la navette « volante, inventée en 1738, ne fut introduite en France qu'après le « traité de 1786. »

mode de taxation était d'ailleurs peu fait pour plaire aux ministres qui, en véritables restaurateurs des bonnes finances, travaillaient à y introduire la netteté, la clarté, la rigidité des principes et des chiffres. Aussi le tarif de 1816 fut-il strictement spécifique, avec clause d'assimilation aux espèces reprises des marchandises dites omises, précédemment taxées à la valeur (1).

Ce tarif coïncida avec une période de forte protection (2). Il était encore en vigueur en 1860.

(1) « Cette disposition établit un nouveau principe ; elle substitue l'assimilation au droit à la valeur dont il a été trop souvent abusé. » (Extrait de la circulaire transmissive du 1^{er} mai 1816). — La nouveauté du principe consistait en réalité dans la suppression d'une position spéciale du tarif, réservée aux marchandises non assimilables.

(2) « En 1820... tout argument était bon. L'industrie languissait-elle : les industriels déclaraient, comme les maîtres de forges de la Haute-Saône, qu'ils étaient menacés de ruine par l'introduction trop facile des fers étrangers et ils demandaient qu'on renforçât les barrières. L'industrie prospérait-elle ? Ils déclaraient, comme les fabricants de Saint-Quentin, qu'il importait au progrès de l'industrie manufacturière de la rassurer complètement sur le maintien des lois prohibitives. »

« Le département du Loir-et-Cher voulait qu'on fit exclusivement habiller les soldats de la région avec les draps et étoffes de la fabrique de Romorantin (session de 1819). Dans une telle disposition des esprits, le tarif ne satisfaisait jamais toutes les cupidités. »

« Après 1830, dans les Conseils, dans les Chambres, les avenues du pouvoir étaient occupées par les manufacturiers ou par des hommes engagés dans des intérêts industriels... »

« Thiers, ministre du Commerce, fit en 1833 une tentative pour faire procéder à une révision du tarif dans un sens légèrement libéral. Ses suggestions furent écartées. »

« Le commerce du Bordelais et les viticulteurs de la contrée appe-

III. — C'est alors que Napoléon III, appliquant au commerce international ses idées économiques et sa ligne de conduite anglophile, conclut avec l'Angleterre, par une espèce de nouveau coup d'Etat, les fameux traités de commerce si décriés, bien qu'avec leur régime ait coïncidé une période d'extrême prospérité industrielle et commerciale.

Ces traités stipulaient un maximum de tarification calculé *ad valorem*. Il était bien convenu que des arrangements ultérieurs amèneraient la transformation des droits *ad valorem* en taxes spécifiques. Des conférences furent tenues à cet effet. Mais entre temps le Gouvernement ayant été impressionné par l'émotion que les conventions avaient suscitée dans le pays, les négociateurs reçurent des instructions restrictives et se montrèrent peu conciliants. Faute d'entente, les droits *ad valorem* furent conservés tels quels.

C'est ainsi qu'ils reparurent dans nos tarifs, d'abord pour les importations anglaises seulement, mais peu après pour celles de presque tous les autres pays, par suite du jeu de la clause, pratiquement inévitable, de la nation la plus favorisée.

IV. — Nous avons donc à ce moment deux tarifs : le tarif général spécifique de 1816, et les tarifs conventionnels *ad valorem*. Les traités vinrent à échéance vers 1878. L'indus-

« laient de tous leurs vœux la levée des prohibitions. Limoges acceptait cette levée sur la porcelaine ; Lyon ne craignait pas la concurrence pour les soieries. Mais en général le Nord dénonçait l'ouverture des frontières. » (*Histoire du commerce de la France*, par E. Levasseur, membre de l'Institut.)

trie, qui les avait mal accueillis, entreprit campagne contre leur renouvellement (1).

D'ailleurs, une dépression générale des prix se manifestait à ce moment (2) ; elle ajoutait par ses effets aux griefs, tirés de certaines difficultés d'application, qui pouvaient être invoqués contre les droits *ad valorem*. Des enquêtes furent faites. Sur 50 chambres de commerce consultées, 38 réclamèrent des droits spécifiques. Le Gouvernement ne voulait pas s'engager dans la voie de la protection. Il sentit toutefois la nécessité de faire quelque chose pour donner satisfaction à l'opinion. Il procéda dans cette intention, malgré l'opposition de l'Angleterre, à la refonte générale de notre tarif par conversion des taxes *ad valorem* en taxes spécifiques.

Ainsi s'explique la réforme de 1881, qui a donné à notr

(1) « Les difficultés auxquelles le Gouvernement se heurta au « sujet du renouvellement de ces traités, le désir qu'avaient certains « députés de remédier à la complication d'un double tarif, l'espérance « que d'autres nourrissaient d'introduire des droits protecteurs dans « une refonte, firent regarder comme nécessaire la préparation d'un « nouveau tarif général. » (*Histoire du commerce de la France*, par Levasseur).

(2) Cette dépression des prix avait plusieurs causes, parmi lesquelles il faut citer quelques mauvaises récoltes et une surproduction internationale résultant du développement industriel de l'Allemagne. Mais elle avait aussi une source monétaire, située dans le règlement des frais de guerre. Or, de même que le commerce et l'industrie profitent de tout mouvement ascensionnel général des prix, parce que l'équilibre entre les frais généraux, les salaires, etc. et les prix de vente ne s'établit qu'à la longue, de même et pour les mêmes raisons ils souffrent de tout abaissement général des prix. Les circonstances actuelles paraissent donner de l'intérêt à cette remarque.

tarif douanier, au point de vue de l'assiette des taxes, son aspect actuel.

Le tarif de 1910, actuellement en vigueur, ne comporte en effet que quelques taxes *ad valorem*, concernant des catégories de produits dont les prix de revient, très variables, déterminent manifestement, au moins pour une part, les prix de vente. Une innovation importante y a été introduite récemment par la taxation à 70 0/0 *ad valorem* des automobiles légères.

Il ressort de cet historique sommaire du droit *ad valorem* en France que si ce mode de taxation a paru, à diverses époques, peu sympathique aux législateurs et à l'industrie, c'est souvent pour des raisons extrinsèques, tirées soit des circonstances qui l'ont précédées ou suivies, soit des difficultés auxquelles son application a donné lieu. Mais il a été rarement combattu en lui-même, et M. Amé pouvait écrire à la veille de la réforme de 1881 : « Personne ne conteste
« la théorie, la supériorité des tarifications à la valeur sur
« les tarifications spécifiques... si l'on nous signalait un pro-
« cédé pour bien appliquer les droits à la valeur, nous
« n'hésiterions pas à lui donner la préférence. » (1)

Avantages du droit ad valorem au point de vue fiscal. —
Si d'ailleurs on quitte le terrain protectionniste pour jeter

(1) M. Chandèze, délégué du ministère du Commerce, disait plus récemment au Congrès de réglementation douanière de 1900 : « Les
« droits *ad valorem* semblent, de prime abord, être la base à la fois la
« plus simple et la plus équitable d'un tarif de douane. »

un coup d'œil sur le côté fiscal de la question, qui bien qu'accessoire n'en est pas moins très important (1), on ne peut manquer d'être frappé des avantages certains que présente, à ce point de vue, le mode de taxation *ad valorem* sur le mode spécifique.

Il est utile de les faire ressortir dès maintenant, parce que cela achève de déterminer l'intérêt très actuel que prend la question, si, cela étant établi, on peut démontrer ensuite qu'au point de vue protecteur les avantages et les inconvénients compensés des droits *ad valorem* équivalent au moins à ceux des droits spécifiques.

Les avantages au point de vue fiscal des droits *ad valorem* découlent de leur proportionnalité essentielle. On peut les ramener à deux, savoir :

1^o Ils sont plus équitables pour les redevables que les droits spécifiques, parce qu'il est conforme à la conception la plus commune de l'équité de payer en proportion de la valeur de ce qu'on reçoit. Cette qualité, bien que d'ordre sentimental, est cependant importante : il est mauvais qu'une taxe paraisse injuste ; on se fait moins de scrupules de chercher à l'éluder.

(1) Le côté fiscal de la question est souvent mis en avant comme argument de premier ordre à l'appui de la thèse protectionniste. « Bismarck, Méline, Chamberlain, dit M. Fontana-Russo, purent soutenir que généralement les droits de douane frappent les producteurs étrangers et non les consommateurs nationaux. L'opinion des protectionnistes des assemblées politiques n'est pas différente. Cette erreur est une des plus puissantes causes du protectionnisme continental actuel. »

2° Ils fournissent au budget un produit automatiquement en rapport avec l'augmentation de dépenses que lui impose une diminution du pouvoir d'achat de la monnaie. On conçoit que ce mérite est, dans les circonstances actuelles, d'un intérêt considérable (1).

On a bien essayé, dans certains pays, divers autres systèmes pour obtenir un résultat analogue sous le régime spécifique. En Italie, notamment, on a exigé le paiement des droits de douane en or. Mais ce procédé n'avait donné que des déboires : non seulement il imposait au commerce international une gêne extrême, de nature à l'entraver complètement, mais il avait eu sur le cours du papier-monnaie, dont on espérait enrayer la dépréciation, un effet précisément inverse. Cela est facile à comprendre, puisqu'on limitait l'utilité des billets. Il est d'ailleurs mauvais, lorsqu'ils ont cours forcé, de provoquer en quoi que ce soit la circulation de l'or.

La supériorité fiscale de la taxation *ad valorem* sur la taxation spécifique est suffisamment établie, quant au principe, pour que nous n'ayons plus besoin d'y revenir. Quant au côté pratique de la question, sous le même point de vue, son étude se trouvera naturellement fusionnée avec celle que nécessitera l'application pratique du droit *ad valorem*, considéré au point de vue protecteur.

(1) Le décret du 3 thermidor an III dut, pour remédier à la dépréciation des assignats, porter au sextuple le tarif des droits de douane.

PREMIERE PARTIE

La taxation ad valorem au point de vue théorique.

I

LE PRIX PEUT-IL ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME L'INDICE DU COÛT

Difficultés de ce problème. — Plan d'étude. — Théorie de la valeur-coût de production. — Théorie de la valeur-coût de reproduction. — Théorie de la valeur-utilité. — Conclusions de l'enquête.

Le prix, avons-nous dit, se présente à première vue comme étant l'indice du coût, ce qui tend à le qualifier comme base rationnelle du droit de douane.

Il est en effet d'une séduisante simplicité de penser, d'une part qu'un objet se vend ce qu'il a coûté à produire et à amener sur le marché, plus un bénéfice raisonnable pour le fabricant, et d'autre part que tout homme sensé consentira à payer cet objet le prix qu'il a coûté, bénéfice en sus, mais rien de plus. N'est-ce pas d'ailleurs ce qu'on entend

dire couramment, tant aux marchands honnêtes qu'aux acheteurs avisés ?

Telle était sans doute la loi des échanges dans la société patriarcale. Telle elle sera peut-être dans la société future quand, l'humanité ayant atteint cet état stationnaire prophétisé par J. Stuart Mill, les passions se seront éteintes. Mais il n'apparaît pas qu'actuellement cette condition idéale soit remplie. La question est donc de savoir jusqu'à quel point les contingences morales et matérielles de notre époque faussent la conception trop sereine de la détermination du prix par le coût pur et simple.

Difficultés du problème. — Il n'est pas d'économiste qui n'ait dû se préoccuper de ce problème, qui est en quelque sorte le nœud de la science économique (1).

La doctrine est malheureusement loin de présenter l'uniformité sur cette question primordiale. « Le degré de développement auquel est parvenue de nos jours la théorie « de l'économie politique est caractérisé par le fait que des « manières de voir contradictoires se partagent le domaine

(1) « S'il existe quelque chose de vague et de nébuleux dans l'idée « que nous nous faisons de la valeur, tout le reste de nos idées économiques sera plein de confusion et d'incertitude. Heureusement, il « n'y a plus, dans les lois de la valeur, rien à éclaircir, actuellement « ni plus tard : cette théorie est complète. Il ne reste plus qu'une « difficulté : il s'agit de donner à cette théorie une exposition telle « qu'elle résolve d'avance les principaux problèmes qui se présentent « dans l'application. Pour y parvenir, il faut entrer dans de minutieux « détails et demander beaucoup à la patience du lecteur. » (John Stuart-Mill, *Principes d'Economie politique*, livre III, ch. 1).

« presque tout entier de cette science, si bien que l'on n'y
« trouve guère de principe qui ne soit contesté... Le vif in-
« térêt que l'on porte de toutes parts aux problèmes éco-
« nomiques a beaucoup contribué sans doute à cette con-
« fusion... Souvent aussi tel entre dans la lice dont l'expé-
« rience n'a été acquise que dans un domaine très limité ;
« il n'hésite point cependant à révoquer en doute l'exac-
« tude de la théorie, pour peu qu'elle ne confirme point sa
« manière de voir » (1).

Ces réflexions fort justes nous indiquent un écueil à éviter. Nous n'aurons donc point la prétention de prendre parti. Nous essaierons seulement de résumer les principales théories émises en la matière, enfin d'en induire, si possible, quelques éclaircissements pour notre sujet.

Plan d'étude. — Ces théories paraissent pouvoir être classées en trois groupes. On rangerait dans le premier celles qui tiennent la valeur pour une qualité intrinsèque de l'objet ; dans le second celles qui la considèrent comme objective, mais extrinsèque ; dans le troisième enfin les théories qui tiennent la valeur pour purement subjective.

En d'autres termes, selon les unes le prix serait déterminé par le coût de production, selon d'autres par le coût de reproduction, et selon les dernières par l'intensité et la rivalité des appétits.

Mais que l'on veuille bien nous permettre ici deux remarques préliminaires.

(1) Rudolf Auspitz et Richard Lieben, *Recherches sur la théorie des prix*.

1° On ne doit assurément pas confondre valeur et prix, ni chaleur avec hauteur du mercure dans le thermomètre. Cependant, de même que dans leurs équations les physiiciens ont le droit de substituer la longueur de la colonne mercurielle du thermomètre à l'intensité de chaleur, parce qu'il y a correspondance entre les chiffres qui les expriment et que de l'égalité de longueur des colonnes mercurielles on peut déduire l'égalité des intensités caloriques, de même nous pensons avoir le droit de substituer, dans les raisonnements que nous examinerons, *prix à valeur*.

A vrai dire, ce n'est pas tout à fait la même chose, parce que tandis que l'échelle du thermomètre est un étalon fixe, la monnaie est un étalon variable. Il peut y avoir des corrections à faire, si l'on veut, de l'égalité des prix, déduire l'égalité des valeurs. Nous les négligerons pour le moment, estimant que les inconvénients qui peuvent en résulter pour la justesse du raisonnement ne sont pas comparables à l'avantage qu'on trouve à raisonner avec des formes concrètes, qui sont pour l'esprit d'un maniement plus facile et plus sûr que les pures abstractions (1).

(1) « La valeur, cette qualité abstraite par laquelle les choses de-
« viennent des richesses, était une qualité vague et arbitraire... Du
« moment qu'on a remarqué qu'il fallait que cette valeur fut reconnue
« et avouée pour qu'elle devint une richesse réelle, la science a eu
« dès lors une base fixe : la valeur courante, ce qu'on appelle le prix
« courant lorsque l'évaluation en est faite dans la monnaie du pays.
« En raisonnant sur cette valeur, on n'a plus raisonné sur des abstrac-
« tions » (Note de J.-B. Say, édit. Guillaumin des *Principes d'Econ.*
pol. de Ricardo, traduits par Constancio et Fonteyrand).

2° En classant, pour la facilité de notre étude, les théories sur la détermination des prix en trois groupes, nous ne prétendons pas montrer entre ces théories des barrières séparatives qui sont loin d'exister dans notre esprit. Ces théories sont au contraire quelque peu enchevêtrées les unes dans les autres. Il était nécessaire, pour les examiner, de suivre un certain ordre ; l'ordre chronologique ne paraissant pas favorable, nous avons dû en choisir un autre : telle est la principale raison du classement adopté.

Théorie de la valeur-coût de production. — Les économistes qui se rangent dans le premier groupe ont porté leur attention principalement sur un des éléments du coût de production : la dépense de travail. Mais il est évident que si l'on reconnaît que le travail est le déterminant du prix, on ne peut laisser de côté rien de ce qui a un prix, c'est-à-dire de ce qui représente directement ou indirectement du travail, parmi les constituants de l'objet dont on analyse la valeur. Il est donc équivalent de dire que la valeur est déterminée par le travail ou qu'elle est déterminée par le coût de production.

Cela étant entendu, nous trouvons ici Adam Smith, Ricardo, John Stuart Mill et les socialistes.

Adam Smith distingue deux sortes de prix : le prix actuel et le prix naturel.

Le prix actuel est le prix du marché ; « il peut être plus

« fort, ou plus faible, ou exactement le même que le prix naturel » (1).

Celui-ci est ce qu'il faut vendre une marchandise « pour payer ni plus ni moins, selon leurs taux naturels, la rente de la terre, le salaire du travail et le profit des fonds employés à sa production, sa préparation et son transport au marché ».

Adam Smith admet que le coût de production est le régulateur du prix du marché, qui ne peut rester longtemps ni au-dessus ni au-dessous, parce que la concurrence entre producteurs d'une part et entre consommateurs d'autre part l'y ramènera toujours.

Il reconnaît cependant qu'il peut y avoir des exceptions à cette règle, par suite « d'accidents particuliers, de causes naturelles ou des règlements de police » (2).

Ricardo considère de même « le travail comme la source de toute valeur et sa quantité relative comme la mesure qui règle presque exclusivement la valeur relative des marchandises » ; il fait aussi quelques réserves à ce sujet (3).

(1) *Richesse des Nations*, livre I, ch. vii.

(2) Ad. Smith, dont la théorie en la matière est assez peu serrée, admet aussi « que le prix réel de chaque chose, ce qu'elle coûte réellement, est la peine et l'embarras de l'acquérir. Ce qu'une chose vaut... est la peine et l'embarras qu'elle vous épargne et qu'elle peut coûter à d'autres » (*Richesse des Nations*, livre I, ch. v). Ceci est la théorie de la valeur-coût de reproduction.

(3) « Nous avons regardé le travail comme le fondement de la

On sait que par ailleurs il établit sa célèbre et féconde théorie de la rente en démontrant que le prix est déterminé, non par le coût moyen de production des objets amenés sur le marché, mais par le coût de production maximum, parce que si le produit qui a coûté le plus ne pouvait trouver preneur à un prix rémunérateur, nul ne se donnerait la peine de le produire.

Mais alors, si c'est le coût maximum qui détermine le prix, et si la production à ce coût est elle-même suscitée par la demande, autant dire que c'est la demande, c'est-à-dire l'utilité subjective, qui détermine le prix.

C'est d'ailleurs à peu près à celà qu'arrive Ricárdo quand, du commerce entre particuliers il passe au commerce international et veut déterminer à quel prix il se règle. De même qu'il avait remarqué que, lorsqu'il est consacré à la terre, le travail ne rend pas toujours également parce que la concurrence n'a pas pour effet de faire affluer le travail et le capital sur les terres les plus favorables, de même il constate que le travail et les capitaux ne peuvent se transporter d'un pays à l'autre autant qu'ils y devraient être incités par la concurrence.

« la valeur des choses et la quantité de travail nécessaire à leur production comme la règle qui détermine les quantités respectives des marchandises qu'on doit donner en échange pour d'autres; mais nous n'avons pas prétendu nier qu'il n'y eût dans le prix courant des marchandises quelques déviations accidentelles et passagères de ce prix primitif et naturel » (*Principes d'Economie politique et de l'impôt*, ch. iv.)

John Stuart Mill, après avoir admis comme ses devanciers le double principe de la distinction entre le prix variable du marché et le prix naturel, et de la détermination de celui-ci par le coût de production (1), a repris et développé les idées de Ricardo sur la valeur internationale. Il est intéressant d'y consacrer ici quelques développements. Voici à peu près comment il raisonne : (2)

Supposons que deux pays, l'Angleterre et la France, produisent chacun du blé et du drap. Les quantités A de blé et B de drap, qui représentent toutes deux 100 journées de travail en Angleterre, en représentent également toutes deux 80 en France. Y aura-t-il commerce international sur ces marchandises ? Non, parce que A blé valant B drap de part et d'autre, les détenteurs de blé et de drap auront in-

(1) « Outre leur valeur temporaire, les choses ont aussi une valeur « permanente ou, comme on peut l'appeler, naturelle, dont la valeur « courante tend toujours à se rapprocher. Les oscillations se com-
« pensent de telle sorte qu'en moyenne les marchandises s'échangent
« à leur valeur naturelle. »

« Les choses qui ont naturellement et d'une manière permanente
« une valeur de rareté sont celles dont l'offre ne peut pas augmenter
« du tout ou ne peut pas augmenter assez.

« La valeur coûtante d'une marchandise est celle de la quantité qui
« a coûté le plus. » (*Principes d'Economie pol.*, ch. vi, par. III, V
et VIII).

(2) Nous raisonnons sur une hypothèse numérique, parce que, comme le dit J. S.-Mill lui-même, « il est avantageux, dans la dis-
« cussion de questions aussi compliquées, d'employer des quantités
« exprimées en nombre ». Toutefois, nous ne nous servons pas des
mêmes chiffres que J. S.-Mill, qui reproduit d'ailleurs un texte dont
son père est l'auteur.

térêt à commercer entre eux sur leurs marchés nationaux respectifs.

Supposons maintenant qu'en Angleterre A blé vienne à représenter non plus 100 mais 120 journées de travail. Le taux d'échange du blé contre le drap en Angleterre sera, non plus A contre B, mais A contre $\frac{120}{100}$ B. Les détenteurs de drap anglais auront alors intérêt à échanger leur drap contre le blé en France, où l'échange se fait toujours au taux de A blé contre B drap.

Cela est rigoureusement juste. Mais, pour voir où mène cet ingénieux raisonnement, prenons désormais comme monnaie commune d'échange du drap, en Angleterre et en France, non plus le blé, mais l'or, que nous supposons pour plus de simplicité être mesuré en francs dans les deux pays ; et convenons par exemple que A représente 1000 francs et B 100 mètres.

On a dans la première hypothèse :

$$\left\{ \begin{array}{l} 1.000 \text{ fr.} = 100 \text{ m. drap} = 100 \text{ jours de travail en Angleterre ;} \\ 1.000 \text{ fr.} = 100 \text{ m. drap} = 80 \text{ jours} \quad \text{—} \quad \text{en France.} \end{array} \right.$$

C'est-à-dire que 100 journées de travail anglais valent 80 journées de travail français. Le coût du travail n'est donc pas le même dans les deux pays, et l'on pose en principe que le travail est intransportable de l'un à l'autre (1).

(1) Cette hypothèse n'est d'ailleurs pas conforme à la réalité : le travail se transporte de nos jours d'un pays à l'autre presque aussi facilement qu'une marchandise. Cette branche du commerce interna-

Deuxième hypothèse. — Modification : 1.000 francs = 120 journées de travail en Angleterre, tandis que 100 journées de travail continuent à valoir 100 mètres de drap.

Cela donne :

1.000 fr. = 120 m. drap = 120 jours de travail en Angleterre,

ce qui revient à :

{ 833 fr. = 100 m. drap = 100 jours de travail en Angleterre ;
{ 1.000 fr. = 100 m. drap = 80 jours » en France.

Là, les marchands anglais vendront leur drap en France. A une condition toutefois : c'est qu'ils en demandent moins de 1000 francs, car si les Français ne devaient pas y gagner aussi quelque chose, ils ne feraient pas d'affaire.

Les déterminants du prix international seront donc : d'une part 833 francs, coût de production du drap en Angleterre, et d'autre part 1000 francs, coût de production du drap en France.

Cela équivaut à dire que lorsqu'une marchandise vient à baisser de prix *isolément*, cette circonstance est favorable à son exportation.

Mais il ne faut pas vouloir prouver plus. Le raisonnement

tional mériterait, dans les circonstances actuelles, d'attirer l'attention des protectionnistes plus que tout autre peut-être, car l'invasion du travail étranger est assurément un bien plus grand danger pour la prospérité d'une nation que la simple invasion des produits du travail.

est trop schématique (1). Il ne faut pas en déduire, notamment, que le droit de douane en France, sur le drap anglais, doit être : $1000 \text{ francs} - 833 \text{ francs} = 167 \text{ francs}$ aux cent mètres (frais commerciaux négligés). Car dès que la dite exportation commencera à s'opérer, une foule d'autres facteurs (augmentation du stock de numéraire, diminution du stock de drap, concurrence entre producteurs, etc...) interviendront dans la détermination du prix et modifieront totalement l'aspect du problème.

(1) Faut-il aussi en conclure que les marchands de drap anglais, en échangeant leur drap contre 1.000 francs, qui représentent 120 journées de travail en Angleterre et qui n'en ont coûté réellement que 80 en France, économisent à leur pays et à l'univers entier 40 journées de travail ? Non, à moins qu'ils ne reconstituent leur stock de drap en 80 jours de travail seulement. Mais alors c'est là, dans l'accroissement de rendement, que sera la source du bénéfice réalisé de 40 journées.

Cette erreur montre combien il est dangereux de vouloir comparer en dehors de la commune mesure choisie. Si, d'après celle-ci, 120 journées anglaises *valent* 80 journées françaises, on aura beau les échanger, de quelque manière que ce soit, cela ne fera jamais rien gagner à personne en journées. En argent, c'est une autre affaire : mais tout dépend de la façon de poser l'équation.

En définitive, que prouve le raisonnement de Stuart-Mill ? Que dans un pays, lorsqu'il y a équilibre établi entre le pouvoir d'acquisition du numéraire, les prix des marchandises et les coûts de production, dans toutes les branches d'industrie, il n'y a pas matière à commerce extérieur. L'absence totale de commerce extérieur est le signe certain de l'équilibre économique parfait, état très exceptionnel dans un grand pays, voire même utopique.

Lorsque l'équilibre est rompu, cela suscite l'exportation des éléments en excès par rapport aux autres. Toute la question est de discerner les causes de la rupture d'équilibre.

Les économistes dont nous venons de parler, tout en posant en règle générale que le coût de production est le déterminant principal et le régulateur du prix, ont admis qu'il pût être aussi régi exceptionnellement par certains autres facteurs.

Les socialistes sont beaucoup plus absolus. Non seulement ils posent en principe que le travail est la seule source de la valeur, mais ils affirment qu'il n'y a que vol ou duperie au delà ou en deçà de l'équation parfaite du coût et du prix.

Il faut cependant distinguer deux écoles, car selon l'une le vol dont il s'agit affecterait le prix marchand, qui nous intéresse ici, tandis que selon l'autre il porterait non pas sur le prix auquel se vendent les marchandises, mais sur celui auquel s'achète la main d'œuvre.

Les socialistes de la première école sont, d'une façon générale, antérieurs à Karl Marx. Ils prétendent que le prix marchand est généralement très supérieur au juste prix, par suite d'une espèce d'escroquerie dont profiteraient exclusivement les propriétaires, les capitalistes et les entrepreneurs (1).

(1) « Savez-vous quel était mon père, disait par exemple Proudhon ?
« C'était un honnête brasseur à qui l'on ne put jamais faire entrer
« dans la tête que pour gagner de l'argent il fallait vendre au-dessus
« du prix de revient. Il soutenait toujours que ce serait du bien mal
« acquis. » — Les socialistes de cette école s'appliquent à créer un
milieu social nouveau, plus favorable que la société actuelle à la pratique du commerce vraiment honnête (Société Saint-Simonienne,

Karl Marx érige au contraire en règle stricte la correspondance parfaite du travail et du prix : « En tant que va-
« leurs, toutes les marchandises ne sont que du travail
« humain cristallisé ;... un article quelconque n'a de valeur
« qu'autant que du travail humain est matérialisé en lui ;...
« la chute d'eau, comme toute force naturelle, n'a pas de
« valeur parce qu'elle ne représente pas de travail maté-
« rialisé en elle ; et par suite elle n'a pas non plus de prix ». Et Marx démontre, on le sait, comment cette objectivité intrinsèque du prix est exploitée, au détriment des travailleurs, par ceux qui ayant le droit de disposer des objets du travail, contraignent les ouvriers à les produire pour un salaire inférieur au prix véritable.

Cette théorie, à la différence de la précédente, implique donc la détermination parfaite du prix par le coût de production.

Karl Marx ne pouvait cependant manquer de constater l'existence de produits de grande valeur, bien que représentant peu de travail. Leur prix est, dit-il, déterminé par des circonstances très accidentelles ; ce sont les choses « qui ne sont pas le produit du travail » ou qui « ne sauraient être reproduites par le travail ».

L'auteur du *Capital* admet donc aussi que le prix puisse être déterminé par le travail consacré à reproduire les choses. Cette théorie est celle de Carey et de Bastiat.

Phalanstère, etc...), ou encore à inventer un système monétaire qui ne se prêtât pas aux abus inhérents à l'emploi d'une monnaie pourvue de valeur propre (bons de travail, Banque d'Echange, etc...).

Théorie de la valeur, coût de reproduction. — Nous aurions peut-être pu nous dispenser de séparer Carey et Bastiat des économistes précédents. Ils considèrent aussi que le prix est déterminé par le coût de production. Mais ils tiennent le coût de production passé pour périmé, sans intérêt dans le présent, effacé par le coût actuel, qui est à proprement parler le coût de reproduction.

Carey et Bastiat obtiennent cette conclusion chacun d'une façon différente.

Le premier, qui vivait dans un milieu économique diamétralement dissemblable de celui qui entourait Ricardo, ne pouvait admettre comme lui que le prix fût déterminé par le coût maximum. A ses yeux, c'était le fonds qui manquait le moins. Le rendement de la main d'œuvre était extrême, mais elle était rare : l'épargner devait être par conséquent la préoccupation dominante de tous les actes économiques et la raison principale des échanges.

C'est pourquoi Carey affirme que le prix d'un objet est celui du travail épargné, dont la mesure est la résistance que l'acquéreur, devrait vaincre pour se procurer, actuellement et directement, l'objet convoité. C'est donc le coût de reproduction.

Bastiat part d'une autre idée : cherchant une formule compréhensive de tout ce qui lui paraît être élément de valeur, c'est-à-dire une formule qui renferme travail, besoin, rareté, etc..., il trouve que procurer le résultat d'un travail, satisfaire à un besoin, apporter ce qui est rare, etc... cela

revient toujours à *rendre un service*. Celui qui transfère à une autre personne la possession d'un objet lui rend un service. S'il demande et obtient en échange la remise d'une certaine somme d'argent, cela prouve que les deux contractants ont reconnu respectivement que la livraison de l'objet d'une part et celle de la somme d'argent d'autre part sont deux services équivalents. Ce qu'on exprime en langage courant en disant que l'objet et la somme d'argent ont même valeur.

La valeur est donc, dit Bastiat, le rapport de deux services échangés.

Mais qu'est-ce qu'un service ? C'est l'acte qui est utile, c'est-à-dire qui procure un mieux-être quelconque. Lorsque cet acte est la remise d'un objet ou d'une somme, le mieux-être consiste en l'obtention, sans dépense de travail, des avantages attendus de la peine qu'on aurait prise à se procurer directement et actuellement cet objet ou cette somme. De là à dire que le prix représente le coût de reproduction, il n'y a évidemment qu'un pas à franchir.

Ne convient-il pas d'en franchir un second ? De quoi dépend, en effet, l'appréciation de la peine à prendre éventuellement pour fabriquer ou pour acheter un objet, sinon de considérations purement subjectives, qui amènent à désirer ou à craindre de prendre cette peine ? On arrive ainsi à la troisième théorie avec une facilité qui justifie les réserves que nous avons dû faire ci-dessus quant à l'opportunité et à la sûreté du classement adopté pour cette étude.

Théorie de la valeur-utilité. — Les doctrines, selon lesquelles la valeur est déterminée par un équilibre d'appréciations subjectives de l'utilité des objets, sont de l'origine la plus ancienne, ce qui s'explique parfaitement par la considération de la part de psychologie, science antique, qu'elles renferment.

Elles ont donc subi une longue évolution : Aristote déjà jetait les fondements d'une théorie de la valeur établie sur l'estimation comparative des besoins des co-échangistes. Les Scolastiques se sont occupés de cette théorie. Nous la retrouvons plus tard, chez Turgot, Condillac et J.-B. Say (1).

Mais attendu que la doctrine de la valeur subjective n'a ici pour nous qu'un intérêt de contradiction, nous nous bornerons à l'exposer brièvement sous son aspect le plus perfectionné, que paraissent lui avoir donné les économistes mathématiciens :

Ceux-ci approfondissent le problème d'équation contenu dans la question des prix et cherchent à le présenter, non plus en phrases dont la musique est trompeuse et qui prêtent à s'embrouiller dans les définitions et les déductions, mais en formes algébriques ou géométriques, qui ont l'avantage

(1) « Il n'y a que des prix courants... établis en raison composée de
« la quantité offerte et de la quantité demandée en chaque lieu... et
« qu'est-ce qui établit la demande d'un produit ? le besoin qu'on en
« a, l'utilité dont il est... Ce n'est pas un prix que le taux auquel
« une chose ne se vend pas ; et si elle se vend à ce taux, ce taux
« devient son prix courant. » (J.-B. Say, note à l'édition Guillaumin
des *Principes d'Ec. pol.* de Ricardo).

de permettre le contrôle visuel permanent de l'exactitude de la pensée et du raisonnement.

Le choix d'une telle méthode obligeait nécessairement ses adeptes à fixer avec une précision particulière les données du problème. C'est surtout par cette recherche préliminaire que les économistes de l'école mathématique paraissent, jusqu'à présent, avoir été féconds. Elle les a amenés non seulement à énoncer des théorèmes fondamentaux tels que la loi d'indifférence ou la loi de substitution, mais encore à faire ressortir l'importance relative des facteurs subjectifs dans la question, (1).

L'esprit général des conclusions auxquelles ils ont abouti nous paraît résumé dans la fable démonstrative suivante, qui a pour auteur Léon Walras, un des rares Français de cette école :

(1) Ils ont schématisé en figures algébriques ou géométriques expressives quelques aspects types du problème, et établi ainsi certaines propriétés des prix, telles que la réalisation de l'égalité des vendeurs et des acheteurs, de l'égalité des quantités offertes et des quantités demandées, etc. Mais ils n'ont point résolu la question de la détermination du prix, même en ayant finalement recours aux expressions verbales telles que « degré final d'utilité », « utilité limite » ou « intensité du dernier besoin satisfait ».

Il manque à l'économie politique, semble-t-il, un système d'unités de mesure de l'utilité, de la rareté, de l'offre, de la demande, du coût, etc.. Ne serait-il pas possible d'en coordonner un, de même que pour les besoins des sciences physiques on a coordonné l'unité de distance, l'unité de force et l'unité de durée (système C. G. S.) ? N'est-il pas à craindre qu'en voulant exprimer toutes les données du prix par leur prix on ne se trouve en face d'un problème analogue à celui du mouvement perpétuel ?

« Figurons-nous qu'au lieu de se sauver seul Robinson Crusoé fut accompagné d'une centaine de marins et de passagers qui auraient emporté avec eux du riz, du rhum, etc... Si tous ces individus tenaient un marché sur le rivage pour échanger entre eux leurs marchandises, ces marchandises auraient un prix courant parfaitement déterminé et complètement indépendant des frais de production.

Voilà le problème de l'échange et comment les prix ne dépendent que de la rareté, c'est-à-dire de l'utilité et de la quantité possédée des marchandises.

Mais si, ensuite, ces individus ayant trouvé dans l'île les services producteurs nécessaires, procédaient à la fabrication des mêmes marchandises et apportaient leurs produits sur le marché, les marchandises dont le prix de vente excéderait le prix de revient se multiplieraient et celles dont le prix de revient excéderait le prix de vente se raréfieraient jusqu'à ce que l'égalité du prix de vente et du prix de revient se fût établie.

Voilà le problème de la production et comment la considération des frais de production détermine la quantité et non le prix des produits. » (1).

Conclusions de l'enquête. — De l'aperçu sommaire que nous avons essayé de donner sur la position respective des

(1) Léon Walras, *Théorie géométrique de la détermination des prix*, Lausanne, 1892.

doctrines quant à la question de la détermination du prix, il ressort principalement que, si différentes que soient ces doctrines, aucune d'elles n'est absolument exclusive. Elles s'accordent en ceci, que chacune réserve une place pour les autres. Cette place est, il est vrai, quelquefois restreinte et vise des cas d'exception. Cela suffit cependant pour qu'on soit en droit d'en conclure que chacune d'elles est, pour une part, bien fondée.

La valeur aurait donc trois déterminants principaux : le travail dépensé ou coût de production, le travail éventuel ou coût de reproduction, et enfin la résultante des facteurs subjectifs (1).

L'un ou l'autre prédominera selon le cas. Il semble ainsi :

a) Que le coût de production détermine le prix lorsque le marché est libre, la production organisée, et les besoins réguliers.

b) Que le prix est déterminé par le coût de reproduction lorsque, les difficultés de production augmentant régulièrement, il y a rente dynamique constituée au profit du stock.

c) Enfin que les facteurs subjectifs prédominent dans tous les autres cas, c'est-à-dire d'une façon générale lorsque l'équilibre entre l'offre et la demande n'est pas assis sur l'adaptation de la production aux besoins.

(1) Cette résultante peut être négative. On paye quelquefois pour être débarrassé d'un objet, représentant cependant du travail, de l'utilité et de la rareté : par exemple pour faire enlever un tas de fumier.

Que faut-il en conclure au point de vue de l'opportunité du droit *ad valorem* ? C'est, logiquement, qu'il sera indiqué dans les deux premiers cas, mais contre-indiqué dans le troisième, parce qu'alors il sera plus aisé de se rapprocher de la différence des coûts avec des droits spécifiques qu'avec des droits basés sur une valeur qui n'aurait avec les coûts que des rapports incertains et très variables (1).

La nécessité absolue de cette distinction implique que les droits *ad valorem* ne doivent être introduits dans le tarif douanier que si l'on a, au préalable, reconnu qu'elle est possible.

Cette question semble pouvoir être résolue par l'affirmative. On peut dire qu'en général les produits d'invention ancienne et d'usage courant rentrent dans l'une ou l'autre des deux premières catégories susvisées, tandis que les produits d'invention récente ou répondant à un besoin de mode se placent dans la troisième.

(1) Aussi tous les tarifs *ad valorem* d'Europe ou d'Amérique renferment-ils en même temps un grand nombre de droits spécifiques. On ne trouve des tarifs exclusivement *ad valorem* que dans quelques législations douanières exotiques, d'inspirations non pas économique, mais purement fiscale.

II

ACTION PROTECTRICE DU DROIT « AD VALOREM »

Position de la question. — Taxation des variétés de qualité et d'origine. — Variations de la taxe en fonction des variations de prix. — Variations naturelles. — Variations artificielles. — Correctifs possibles.

Position de la question. — Le droit *ad valorem* possède, par définition, la propriété essentielle de varier comme le prix, dans la même mesure et dans le même sens. Nous avons dit précédemment que cela pouvait avoir pour avantage de fixer et de maintenir la production adéquate à la différence exacte des coûts du produit importé et du produit national similaire.

Mais trois conditions sont nécessaires pour cela, savoir : 1° Que les coûts de production à l'étranger et dans le pays importateur aient pu être exactement définis en fonction du prix ; 2° que ce prix varie ensuite dans la même proportion que les coûts de production ; 3° que les deux coûts de production varient ensemble et dans la même mesure.

Il est constant que si ces trois conditions se trouvent remplies l'action protectrice du droit *ad valorem* sera parfaite, puisque, quelles que soient les vicissitudes des prix et des coûts, elle demeurera semblable à elle-même et telle que l'aura voulue le promoteur de la taxe douanière.

On ne peut guère espérer trouver ce concours idéal de trois conditions rempli que dans deux circonstances :

1° Au moment de l'établissement du droit de douane, à l'égard des produits qui, pour la position du tarif qui s'y rapporte, ne comportent qu'un seul type ; ou du moins, lorsqu'ils en comportent plusieurs, si les prix des différents types sont en proportion exacte de leurs coûts respectifs ;

2° Postérieurement à la promulgation du tarif, à l'égard des produits dont les variations successives de prix résultent de variations proportionnelles des coûts de production.

Dans tous les autres cas, il y a grande chance pour que le rapport entre la différence des deux coûts de production et le prix ne soit pas ou ne soit plus celui qui a été pris pour base de détermination de la quotité de la taxe. (L'étude qui fait l'objet du chapitre précédent avait pour but principal de permettre d'apprécier la grandeur de cette probabilité).

De cette inexactitude d'adaptation de la taxe il résultera donc que les diverses qualités d'un produit importé seront inégalement surchargées, ou qu'à différentes époques le produit national sera inégalement protégé.

Cet inconvénient n'est pas évité, on le sait, avec les droits spécifiques rigides. Mais il ne se produit pas de la même fa-

çon, de par cette rigidité essentielle qui les différencie de la variabilité essentielle des droits *ad valorem*.

Nous nous proposons d'examiner dans ce chapitre quelles conséquences distinctives il en peut résulter, au point de vue de l'efficacité de la protection, avec la taxation *ad valorem*.

Cette question demande à être traitée sous les deux aspects qui viennent d'être soulignés : l'aspect *statique*, des différences simultanées de prix des diverses sortes d'un produit auquel ne se rapporte qu'une seule position du tarif; et l'aspect *dynamique*, des différences successives de prix, sous le même régime tarifaire, d'un produit donné.

Point de vue statique. — Qualités différentes. — Lorsque les diverses sortes d'un produit ont simultanément des prix différents, on dit que ces sortes sont les qualités différentes du produit en question.

Si l'on considère cette différenciation sous le rapport des catégories de personnes intéressées à la protection des diverses qualités, on peut, semble-t-il, distinguer trois sortes : la qualité *luxe*, la qualité *demi-luxe* et la qualité *bon marché*.

La qualité *luxe* est celle qui comporte à la fois façon soignée et matière première de choix. Elle est le plus souvent issue d'industrie d'institution ancienne, parfaitement adaptée aux facultés économiques du lieu de production en ouvriers exercés et en bons matériaux. La qualité *luxe* étant généralement destinée aux consommateurs riches, c'est-à-dire peu intéressés à une discussion étroite du

prix, celui-ci sera généralement très majoré par rapport au coût.

La qualité demi-luxe présente les mêmes apparences que la précédente. Mais elle procède d'industries formées « là où la fortune est récente et où les chefs n'ont pas de traditions de goût ni les ouvriers d'habileté spéciale » (1). Son coût est donc moindre. D'autre part, la nécessité de concurrencer la qualité luxe par la recherche d'une clientèle moins raffinée tendra à ce que son prix soit moins élevé et serre de plus près le coût de production.

La qualité bon marché est celle de l'article populaire, comportant travail rapide (dont le type est la fabrication en série) et matières premières communes. L'industrie qui la produit s'installera de préférence là où la main-d'œuvre est abondante et l'approvisionnement en matériaux facile, c'est-à-dire à proximité des grands centres, d'ailleurs favorables en tant que groupements immédiats de clientèle. La qualité bon marché étant d'autre part généralement de fabrication courante et destinée à une clientèle nombreuse et très intéressée à une discussion étroite des prix, il y a probabilité pour que ceux-ci serrent de très près les coûts.

Ces définitions étant posées, et étant admise l'hypothèse que les trois qualités font l'objet d'une seule et même position du tarif douanier, voyons comment se comportent à

(1) M. Sayons (Causerie, octobre 1909).

leur égard, d'une part le droit spécifique, d'autre part le droit *ad valorem*.

Le droit spécifique, calculé sur un coût moyen, protégera excessivement l'article bon marché et insuffisamment l'article cher. La fabrication de luxe, trop durement concurrencée par l'industrie étrangère, tendra donc à disparaître au profit de la qualité demi-luxe. D'autre part, l'industrie de la qualité bon marché, trop protégée, acquerra un monopole de fait qui lui permettra d'élever ses prix au détriment d'une classe particulièrement intéressante de consommateurs. De ce côté là aussi, l'industrie du demi-luxe, celle de l'article d'imitation qui par son prix est accessible aux plus aisées des petites bourses et par son aspect attire les moins délicates des autres, y trouvera son profit. Considérés dans leur ensemble, ces résultats sont manifestement médiocres.

Le droit *ad valorem*, au contraire, sera sur-protecteur pour l'industrie de luxe, qui pourra élever ses prix, et insuffisant pour l'industrie bon marché qui devra les abaisser, si l'on pose en règle, comme nous l'avons fait, que l'écart relatif des coûts et des prix est bien plus grand pour les articles bon marché que pour les articles de luxe (1).

Ce résultat paraît loin de présenter d'aussi sérieux inconvénients que le précédent ; à la condition toutefois que l'in-

(1) *Exemple* : Le prix d'une paire de chaussures, au point d'importation en France des chaussures américaines, est de 130 francs pour la première qualité, de 100 francs pour la deuxième et de 70 francs pour la troisième, les coûts de production correspondants étant respectivement de 100 francs, 80 francs et 60 francs pour l'article

dustrie de fabrication des articles populaires puisse réagir par un effort d'abaissement de ses frais contre l'insuffisance de protection qui l'atteint.

Il convient d'ailleurs de noter que tant qu'il existe une correspondance quelconque, même très improportionnelle, entre les différences des coûts et les prix (ce qui peut être considéré comme normal), les inégalités de protection des

français et de 90 francs, 72 francs et 54 francs pour l'article américain rendu en France, tous frais compris.

Le droit de douane sur les chaussures américaines sera fixé de la façon suivante :

$$\text{coût moyen français : } \frac{100 + 80 + 60}{3} = 80 \text{ francs ;}$$

$$\text{coût moyen américain : } \frac{90 + 72 + 54}{3} = 72 \text{ francs.}$$

La différence est 8 francs. On édictera donc un droit spécifique de 8 francs par paire, ou bien, puisque le prix moyen est de 100 francs, un droit *ad valorem* de 8 0/0.

Voici quel est le résultat pratique de l'un et de l'autre mode de taxation pour chacune des trois qualités :

	Droit spécifique		Droit ad valorem	
	Coût de l'art. Am. droit compris	Différence pour l'industrie française	Coût de l'art. Am. droit compris	Différence pour l'industrie française
Chaussures de luxe. . .	98 fr.	+ 2 fr.	100 fr. 40	— 0 fr. 40
» demi-luxe. .	80 »	0	80 fr.	0
» bon marché.	62 »	— 2 »	59 fr. 60	+ 0 fr. 40

Un exemple plus concret pourrait être tiré de la taxation récente des automobiles légères à 70 0/0. Sous le régime spécifique, l'industrie automobile française, qui produit principalement la qualité luxe, se trouvait très durement concurrencée par l'industrie américaine. Le droit de 70 0/0 est au contraire prohibitif pour les autos étrangères de luxe tandis qu'il est à peine protecteur pour les autos bon marché.

différentes qualités réunies sous une position unique seront toujours moindres avec les droits *ad valorem* qu'avec les droits spécifiques. La taxation *ad valorem* permet donc, à la rigueur, une moins grande spécialisation du tarif que celle qui est indispensable avec la taxation spécifique.

Origines différentes. — La question ne se présente pas, à l'égard des diversités d'origine, de la même façon qu'à l'égard des diversités de qualités. En principe, l'origine est sans influence sur le prix des marchandises similaires offertes concurremment sur le même marché (1).

Certains produits atteignent pourtant des prix spéciaux à raison de leur origine. C'est parce qu'en réalité ces produits n'ont pas de similaires nationaux. Ils sont d'une qualité particulière, la « qualité origine », qu'on peut considérer comme une variété, *exclusivement étrangère*, de la qualité luxe. Le droit de douane ne peut, vis-à-vis de ces produits, recevoir le rôle compensateur qu'il a d'ordinaire. Le consommateur est déterminé en ce qui les concerne non plus selon la loi d'indifférence, mais selon la loi de substitution. La taxe douanière aura donc pour rôle de l'en détourner dans la mesure où l'on aura jugé nécessaire, dans l'intérêt général, de réserver ses facultés d'achat à d'autres emplois. Une taxe proportionnelle à la dépense est certai-

(1) Un pays comme la France constitue, pour la plupart des produits, un seul et même marché. Cependant, des différences, qui sont importantes surtout pour les marchandises de gros tonnage (blés, sucres, etc.) peuvent exister entre les prix des centres d'importation respectivement spécialisés à certaines origines.

nement plus logique ici qu'une taxe simplement spécifique.

Mais revenons au cas général. Si le prix du marché d'importation est le même pour tous les produits, nationaux ou importés, quelle qu'en soit l'origine, le droit *ad valorem* basé sur ce prix n'a pas, en l'objet, plus d'avantages qu'un droit spécifique ; si l'on veut tenir compte des différences d'origine, il est nécessaire d'édicter autant de tarifs qu'il existe d'origines d'importation différentes.

Pour trouver des prix différents, correspondant aux origines différentes, il faudrait prendre ces prix sur des marchés différents, idoines aux dites origines ; autrement dit, taxer les produits selon leurs prix aux pays exportateurs.

Mais on doit remarquer que ces prix seront d'autant moins élevés que les coûts de production, à l'origine, seront plus faibles. La taxe douanière assise sur eux serait donc d'autant plus réduite que la différence entre les coûts serait plus grande. Ce résultat irait à l'encontre du principe de la protection douanière. Il n'est donc pas admissible.

Cette question sera reprise ultérieurement. Nous constatons pour le moment que le droit *ad valorem* ne doit pas, en principe, être basé sur le prix d'origine, et que, s'il est basé sur le prix du marché importateur, il ne tient, pas plus que le droit spécifique, automatiquement compte des différences de coûts correspondant aux différences d'origines.

Point de vue dynamique. — Variations naturelles. —
Les variations successives de prix des marchandises qui,

cependant, demeurent identiques à elles-mêmes, peuvent avoir des causes diverses, ainsi qu'on l'a vu au chapitre précédent. Reprenant la question au point de vue de l'action protectrice du droit *ad valorem*, nous nous désintéresserons de toutes celles autres que les variations du coût de production ou de reproduction, puisque nous avons dit que la manifestation de ces autres causes constituait, le cas échéant, contre-indication pour l'emploi de ce mode de taxation.

Les coûts peuvent varier pour des causes intrinsèques, ou bien parce que la valeur de la monnaie, dans laquelle ils sont exprimés, s'est modifiée.

Mais ce second cas disparaît si l'on prend le soin élémentaire de ne comparer les coûts qu'après les avoir ramenés à une commune mesure, c'est-à-dire change compris (1).

(1) Supposons, par exemple, qu'il s'agisse de comparer les variations des coûts d'un produit quelconque, en Suisse et en France, de 1914 à 1919.

Les études faites en 1914, époque où les deux pays avaient l'étalon or, le change au pair, donnaient : coût suisse : 90 francs ; coût français : 100 francs.

Les études faites en 1919 donnent : Coût suisse : 90 francs suisses ; coût français : 120 francs français.

Mais le change sur la Suisse est monté à 130. Les derniers résultats doivent dès lors être rétablis comme suit :

Ou bien *en monnaie suisse* : coût suisse : 90 francs ; coût français : 92 fr. 30.

Ou mieux, *en monnaie française* (puisque c'est en monnaie française que le droit de douane se paie) : coût suisse : 117 francs ; coût français : 120 francs.

Les variations intrinsèques des coûts peuvent affecter, soit également l'industrie des deux pays, soit seulement celle de l'un d'entre eux.

Il n'est pas nécessaire de s'arrêter à la première hypothèse, qui est des plus simples : les coûts, les prix et la taxe douanière *ad valorem* variant harmoniquement, la protection se maintient toujours équivalente.

Pour les variations qui atteignent seulement l'industrie d'un des deux pays, ou, ce qui revient au même, qui atteignent l'une d'elles différemment de l'autre, il convient de distinguer selon que c'est l'industrie du pays exportateur ou bien celle du pays importateur qui est en jeu. Cette distinction est essentielle à trois points de vue :

1° Le coût de production de l'industrie exportatrice comprend un certain nombre d'éléments, tels que les frais de transport, que l'on peut appeler éléments neutralisants, parce qu'il est tout à fait exceptionnel que leurs variations respectives soient synchrones. Les unes compenseront plus ou moins les autres.

2° Le coût de production de l'industrie exportatrice constitue, quant à la détermination du prix sur le marché d'importation, un facteur lointain, tandis que le coût de l'industrie du pays importateur est un facteur proche : l'influence de ses variations sur le prix est toujours plus sensible et plus immédiate.

3° Les mouvements des différences des coûts et ceux des prix sont de même sens que les mouvements des coûts du

centre d'importation et de sens contraire de ceux des coûts du centre d'exportation.

En effet, si le coût de production à l'étranger vient à s'élever, la différence qui le sépare du coût du produit national diminue ; et il y a probabilité pour que, du moment qu'un des déterminants du prix s'élève, le prix également subisse un mouvement ascendant. Le droit, qui déjà serait devenu excessif s'il avait été fixe, le deviendra donc encore plus étant *ad valorem*.

Inversement, si le coût de production étranger baisse, la différence des deux coûts augmente, tandis que le prix tend à diminuer, et conséquemment le droit *ad valorem*, alors que pour ne pas être insuffisant il devrait au contraire augmenter.

Mais si c'est dans le pays importation que le coût varie, la différence des coûts et le prix augmentent si le coût s'élève, tandis qu'ils diminuent si le coût s'abaisse. Ici, par conséquent, le droit *ad valorem* travaille dans le bon sens, et d'autant mieux, répétons-le, qu'il y sera probablement impressionné avec une plus grande sensibilité par les variations des coûts.

Il faut donc se méfier du droit *ad valorem* pour les produits dont les coûts, à l'étranger, sont susceptibles de variations importantes : On peut poser en règle que, chaque fois que la cause de déséquilibre des prix est externe, le droit basé sur la valeur agit à l'encontre de son rôle protecteur (1).

(1) La règle serait différente pour un tarif *ad valorem* d'inspiration mercantiliste ou purement fiscale.

Ayant déjà démontré que le droit *ad valorem* protecteur ne devait pas être assis sur le prix d'origine, nous compléterons cette règle en ajoutant que le prix sur lequel est calculé le droit *ad valorem* doit être rendu aussi indépendant que possible du marché d'origine.

Variations des prix artificielles. — Nous ne nous sommes occupés, jusqu'à présent, que des causes naturelles, normales, économiques pour ainsi dire, de variation des prix. Il en existe d'autres qui sont artificielles : nous voulons parler ici de certaines tactiques perfectionnées qui, d'une façon générale, reposent sur la falsification méthodique, parfois à grands frais, des phénomènes économiques.

Ces tactiques, qui exigent préparation méthodique, coordination d'action, et, là où elles agissent, une certaine indépendance vis-à-vis des puissances sociales intéressées au jeu régulier des lois économiques, trouvent des facilités particulières dans le cloisonnement politique du monde. Aussi ont-elles emploi principalement en commerce international. On en imaginera probablement de nouvelles. Les plus connues jusqu'à présent sont le *dumping* et la *valorisation*.

Le *dumping* (on pourrait tout aussi bien, ainsi que le remarque M. Ch. Brouilhet, dire sabotage des prix) est un procédé qui consiste à avilir systématiquement les prix de certains produits, soit dans un but de bluff et de réclame (1),

(1) Tous les commerces y ont plus ou moins recours, pour attirer le consommateur, en vendant à prix coûtant ou même à perte certains articles, ou encore en donnant des tickets-primes.

soit surtout afin de contraindre à la capitulation celles des industries rivales qui se trouvent, par manque de capitaux ou pour toute autre cause, incapables de résister à une baisse momentanée des prix.

Les primes à la production ou à l'exportation assez communément pratiquées, parfois même les taxes à l'exportation de certaines matières premières, sont des formes de dumping (1). Elles sont d'ailleurs tombées en défaveur :

(1) On dit couramment que la dépréciation du change, c'est-à-dire le haut cours des monnaies acceptées en paiement à l'étranger ou des papiers qui les remplacent, constitue l'équivalent d'une prime à l'exportation. On l'explique en montrant comment le bénéfice de la vente du papier sur l'étranger acquis du fait des exportations s'ajoute aux bénéfices normaux de la vente des marchandises.

Il ne paraît pas impossible de réduire cette affirmation. Une distinction entre deux sortes de prix du change est d'ailleurs nécessaire :

Entre deux pays qui possèdent le même étalon monétaire, si l'un d'eux a vis-à-vis de l'autre plus de dettes monétaires que de créances de même nature, il se trouve dans l'obligation, ou bien d'expédier du numéraire, ou bien de se procurer par des livraisons nouvelles de marchandises les créances monétaires qui lui font défaut. C'est une alternative en présence de laquelle il se peut que le commerce trouve plus commode d'expédier des marchandises à bénéfice réduit, s'il y a du disponible en marchandises, plutôt que de réduire le disponible en numéraire. Obligés de toute façon de subir une situation débitrice, les négociants choisiront le procédé de libération qui leur paraîtra le plus opportun, suivant l'état de leur caisse ou celui de leur magasin. Mais une obligation n'est pas du tout la même chose qu'un encouragement, ni une alternative de débours la même chose qu'une prime.

Considérons maintenant la deuxième sorte de prix du change, celui qui s'établit entre deux pays ne possédant pas le même étalon monétaire. Tel est le cas lorsqu'ils sont tous deux sous le régime du papier-monnaie à cours forcé. Ici, le prix du change est à proprement parler

trop apparentes, tout le monde en faisait autant et le bénéfice final était nul.

Le dumping secret, tel qu'il paraît avoir été pratiqué par l'industrie allemande, est naturellement beaucoup plus dangereux : il passe tout d'abord inaperçu et peut avoir fait des ravages lorsqu'on s'en avise.

La valorisation est en quelque sorte l'inverse du dumping, dont elle peut d'ailleurs constituer l'aboutissant. Elle consiste, comme son nom l'indique, dans le haussement artificiel des prix, provoqué par une restriction volontaire de la production ou par le retrait systématique hors du marché d'une certaine quantité des marchandises produites, quitte à les y reverser ou à réintensifier la production lorsque la hausse désirée est atteinte (1).

Le taux d'échange des monnaies. Dire que l'une est dépréciée par rapport à l'autre n'a pas de sens véritable : si, par exemple, 100 marks valent 40 francs, il n'est pas plus précieux d'échanger des marchandises contre 100 marks que contre 40 francs.

A vrai dire, la spéculation, basée sur la prévision de nouvelles variations du taux d'échange de ces monnaies, pourra s'en mêler, et créer un courant favorable à l'exportation de marchandises, dans un sens ou dans l'autre. Encore faut-il noter que les effets de la spéculation se corrigent rapidement d'eux mêmes, et que l'estimation de la probabilité des variations entre en ligne de compte dans la fixation du taux d'échange des monnaies.

En tous cas, il n'est pas croyable que les consommateurs français achètent de préférence les marchandises allemandes, uniquement pour se donner la satisfaction d'obtenir ainsi pour 40 francs ce qui vaut 100 marks, alors qu'ils savent que les 100 marks ne valent ni plus ni moins de 40 francs.

(1) Le fait que cette opération est susceptible de bénéfice est une

La valorisation n'est possible que s'il y a préalablement monopole acquis au profit de l'industrie ou du pays qui veut l'exercer. Le caractère exceptionnel et instable de cette condition préalable fait que la valorisation paraît moins fréquente et moins dangereuse que le dumping, du moins de la part de l'étranger, car elle est assez à craindre de la part de l'industrie nationale opérant à l'abri d'une protection excessive. Ses répercussions peuvent d'ailleurs être graves et lointaines lorsqu'elle s'exerce sur des produits matières premières.

Quoi qu'il en soit, dumping et valorisation étant des causes de déséquilibre des prix de source extérieure au marché du pays importateur, elles ont, selon la règle établie ci-dessus, des conséquences aggravées lorsque les produits qui en sont l'objet sont taxés à la valeur. Le droit *ad valorem* trahit ici véritablement la cause qui lui est confiée. Divers correctifs à ce grave inconvénient de son emploi ont été imaginés.

Modalités de la taxation « ad valorem ». — Le premier procédé propre à déjouer les manœuvres de dumping ou de valorisation consiste à prendre pour base de la taxe, non pas le prix de marché importateur, mais celui du marché

preuve qu'il n'y a pas proportionnalité certaine entre le rapport des prix à deux époques différentes et le rapport de l'abondance relative des quantités des marchandises offertes aux mêmes époques : autrement dit, qu'il n'y a pas correspondance certaine entre la cherté et la rareté.

exportateur. Il n'est pas nécessaire d'insister sur son économie, un peu simpliste : de crainte que l'adversaire industriel ne falsifie le marché importateur, on prend le sien pour norme de la taxe. On sait quels inconvénients cela présente, dans tous les cas de variations naturelles des prix. Il n'est jamais recommandable de sacrifier la règle à l'éventualité.

Le second procédé consiste à superposer au droit *ad valorem* un droit spécifique, destiné à neutraliser l'effet des primes à la production ou à l'exportation accordées par l'étranger à certaines industries. Les tarifs américains antérieurs à 1913, et surtout celui de 1909, employaient ce système sur une grande échelle (1). Il a un gros inconvénient : en superposant les deux modes de taxation, on superpose leurs difficultés d'application.

Le tarif Payne Aldrich faisait aussi grand usage de ce que les Américains appellent la « *safety clause* ». Ce procédé consiste à fixer un minimum spécifique à la taxation *ad valorem*, ou réciproquement un minimum *ad valorem* à la taxation spécifique (2). De la sorte, lorsque le prix

(1) Le tarif français actuel renferme un exemple, d'ailleurs peu typique, de cette superposition de droits : les sels de plomb sont taxés à 5 0/0 *ad valorem*, plus 2 francs par 100 kilos. Cette surtaxe représente l'équivalent des droits sur le plomb brut employé.

(2) Souvent même ce système était combiné avec le précédent. Voici quelques exemples de ces curiosités tarifaires, dont le tarif Payne Aldrich est un véritable musée :

Art. 227. — Chevaux : 25 0/0 *ad valorem* ; minimum : 30 dollars par tête.

s'élève au-dessus de la base de péréquation, le droit *ad valorem* intervient pour maintenir la protection adéquate au coût ; lorsqu'au contraire le prix baisse, c'est le droit spécifique qui entre automatiquement en jeu pour entraver l'effet des manœuvres possibles de dumping.

Mais les avantages d'un pareil système ne compensent pas l'inconvénient des difficultés d'application qui en résultent. L'expérience américaine paraît avoir été concluante à ce sujet, puisqu'elle a abouti quatre ans plus tard au retour à la taxation *ad valorem* pure et simple.

Ces procédés constituent d'ailleurs des palliatifs plutôt que des correctifs véritables. Puisqu'il est établi que, lorsque le déséquilibre des prix a sa source à l'extérieur, le droit *ad valorem* travaille en sens inverse des nécessités de la protection, la véritable solution ne consisterait-elle pas à inverser ses fluctuations, de façon à ce qu'à une hausse du

Art. 399. — Tissus de soie imprimés, la livre : 2 dollars 75 ; minimum de perception : 45 0/0 *ad valorem*.

Art. 457. — Tissus de lin pesant 4 onces 1/2,

par yard carré : 0,09 cents
en plus : 30 0/0 *ad valorem* } minimum : 50 0/0 *ad valorem*.

Le tarif belge de 1906 contient un exemple de taxation *ad valorem* ou spécifique, au choix de l'importateur (art. 51. poteries communes).

On trouve d'ailleurs dans le tarif français actuel deux exemples de l'emploi de la *safety clause*, savoir :

Art. 112 bis. — Parfums synthétiques, 15 0/0 *ad valorem* avec minimum de perception égal au droit de douane sur l'alcool employé.

Art. 282. — Produits chimiques à base d'alcool. Droits sur l'alcool employé avec minimum de perception de 5 0/0 *ad valorem*.

prix corresponde une diminution de la taxe et réciproquement.

Un tel système ne paraît pas irréalisable, tout au moins en théorie. Il faudrait déterminer pour chacun des produits auxquels on désirerait l'appliquer le point d'équilibre exact de la taxe et du prix, point au delà et en deçà duquel tout mouvement du prix entraînerait un mouvement inversement proportionnel de la taxe.

Supposons par exemple que le point d'équilibre, pour tel produit taxé à 10 0/0 *ad valorem*, soit 50 francs. A ce prix le droit *ad valorem* est donc de 5 francs. Si le prix monte à 60 francs, la taxe sera, dans le système proportionnel, de 6 francs, et dans le système inversement proportionnel à la valeur, de 5 francs — 10 0/0 de 10, soit 4 francs (1).

(1) Il est d'ailleurs possible d'imaginer des cas où les variations du droit devraient, par rapport à celles des prix, suivre non pas une certaine proportion, mais une *progression* fixe ou variable, directe ou inverse. La représentation graphique de l'équation de ces variations serait susceptible de rendre des services pour la détermination exacte du droit *ad valorem* (et aussi, en cas d'adoption du système spécifique, pour la fixation des positions successives à donner au droit lorsqu'on prend le prix pour base de sa détermination).

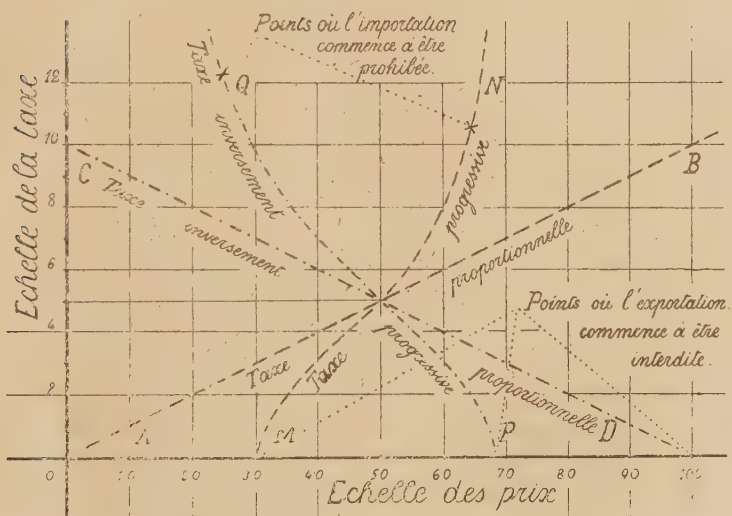
Ainsi, par exemple, dans l'exemple ci-dessus, traduit graphiquement, la droite AB représente les variations du droit proportionnel et la droite CD celles du droit inversement proportionnel.

Or, supposons qu'après avoir constaté la péréquation avec le prix du droit de 10 0/0 *ad valorem* aux environs de 50 francs, on ait, en outre, reconnu d'une part que pour un prix de 30 francs la péréquation s'établit à 0, que d'autre part pour un prix de 60 francs elle s'établit à 8 francs de droit, et qu'au delà la progression s'accroît encore. On a alors les éléments nécessaires pour tracer

L'histoire de la protection agricole en France fournit un exemple intéressant de taxation « ad valorem » inversée : c'est le système dit de l'*échelle mobile* des grains. Voici, en quelques mots, quelle était son économie.

La frontière était, quant au commerce international des

la courbe (MN) des variations du droit par rapport au prix : cette courbe coupera l'axe des abscisses à 30, sera doublement tangente à la droite AB au point de péréquation correspondant à 50 francs, et



passera par le point de péréquation à 60 francs en se rapprochant d'une asymptote parallèle à l'axe des ordonnées. Il sera facile, d'après cette courbe, de déduire par simple lecture, non seulement les conditions de péréquation aux différents autres échelons du prix, mais aussi l'indication des prix au delà et en deçà desquels, toute protection rationnelle devenant impossible, il importe de recourir aux prohibitions. Un tracé analogue, tel que celui de la courbe PQ, ferait ressortir les variations d'une taxe inversement progressive.

blés, divisée en trois zones d'unité approximative des prix pratiqués (les facilités de transport n'étant pas ce qu'elles sont devenues depuis, le prix n'était pas unique sur l'ensemble du marché français). Le droit d'importation était, d'autre part, fixé à 0 fr. 25 par hectolitre lorsque les cours, révélés par les moyennes des mercuriales de certains marchés des zones sus-visées et publiés le premier de chaque mois au *Moniteur*, étaient respectivement de 23 francs dans la première zone, 21 francs dans la deuxième et 19 francs dans la troisième.

Lorsque les cours dépassaient ces chiffres, l'exportation était interdite; lorsqu'au contraire ils descendaient en dessous, le droit d'importation était automatiquement majoré de 1 franc pour chaque franc de diminution du prix, jusqu'à 20 francs, 18 francs et 16 francs, taux au-dessous desquels l'importation des blés était prohibée.

L'échelle mobile donna des résultats nuls ou mauvais. Non pas parce que le système était défectueux en lui-même, mais parce qu'il était appliqué à un produit dont les fluctuations de prix sont déterminées bien plus par les conditions internes que par les conditions externes de la production. Cela pourrait servir d'exemple à l'appui des règles que nous avons établies tout à l'heure à ce sujet.

En effet, les fluctuations des prix du blé ont leur source principale dans le rendement de la récolte nationale. Le prix était donc élevé lorsque la récolte était mauvaise, c'est-à-dire lorsque le coût de production à l'intérieur était élevé: il eût fallu, pour maintenir la protection, que le

droit de douane fût majoré en conséquence : c'était justement alors qu'il atteignait à son minimum.

Cela décourageait l'agriculture. Cela décourageait aussi la spéculation de constituer des stocks à l'intérieur, lorsque les récoltes étaient abondantes, en prévision de la hausse future, pour une double raison : d'abord parce que l'abaissement du droit, en cas de hausse, lui faisait appréhender pour ce moment la concurrence des disponibilités extérieures ; secondement parce que l'exportation n'étant permise que quand les prix étaient bas, et l'importation ne l'étant que quand les prix étaient élevés, les spéculateurs avaient tout intérêt à constituer les stocks à l'extérieur de la barrière douanière.

Ce qui était mauvais pour le producteur l'était donc aussi pour le consommateur (1). Or, en matière de produits de première nécessité, et surtout lorsqu'il s'agit de produits d'alimentation, ce dernier demande à être particulièrement ménagé.

Le système de l'échelle mobile fit donc faillite. Il était, en l'espèce, inopportun. Mais on ne peut conclure d'une mauvaise expérience que le principe soit mauvais en lui-même.

La conclusion à tirer de ce chapitre est que si, d'une façon générale, le droit *ad valorem* paraît être un instrument de protection douanière meilleur que le droit spécifique, on ne saurait cependant l'adopter sans discernement.

(1) « Ce qui préserve un pays de la disette, c'est précisément la spéculation ». (Rouvier, paroles rapportées par M. Levasseur).

D'autre part, sous son régime, les fluctuations de prix doivent être surveillées avec attention, parce que si ces fluctuations sont l'effet de manœuvres entreprises par un des adversaires économiques, le mode de taxation « ad valorem » peut faire son jeu au lieu de le contrecarrer.

DEUXIEME PARTIE

Questions d'application pratique.

Les questions d'application pratique ont, en matière de taxes, une importance majeure, parce que l'expérience prouve que lorsqu'une taxe, si juste, si appropriée, si bien calculée soit-elle, est difficile à appliquer, elle est mal appliquée. Cela est particulièrement grave quand il s'agit du droit de douane, qui a un rôle actif et non simplement passif comme les taxes purement fiscales : mal appliqué, non seulement il rend mal, mais en outre il agit mal, ce qui est pire.

Or, nous l'avons vu, ce sont surtout les difficultés d'application reprochées à la taxation *ad valorem* qui lui ont fait, le plus souvent, préférer la taxation spécifique.

Celle-ci présente cependant elle aussi, il ne faut pas l'oublier, des difficultés d'application qui lui sont propres. Celles que comporte l'assimilation ont été signalées. Il y en aurait d'autres, si l'on n'avait pas adopté presque exclusivement le poids comme mesure quantitative et même qua-

litative (ce qui est en somme assez grossier) (1), car tous les produits ne se prêtent pas facilement à tous les modes de mesurage autant qu'à la pesée (2), et tous les instruments de mesure ne sont pas d'un emploi aussi simple que la balance.

Mais, avec la taxation *ad valorem*, c'est le prix qu'il s'agit de mesurer, et les difficultés provenant de l'emploi de l'instrument spécial qu'est le système monétaire international se doublent du fait de l'immatérialité du prix : il faut commencer par établir intellectuellement la consistance de ce qui doit être mesuré.

Nous avons donc deux ordres de questions à étudier ici, savoir : 1° Etablissement du prix ; 2° Mesure de ce prix.

(1) « La vente au poids n'a dans le commerce que des applications « restreintes et, autant que possible, il convient de suivre pour la taxation les usages de la vente » (Amé, *Etude sur les tarifs de douanes*).

(2) Par exemple, aux Etats-Unis, le tarif Payne Aldrich frappait les conserves de sardines d'un droit spécifique calculé sur les dimensions de la boîte. Il n'y avait pas moins de 4 catégories de boîtes et les importateurs étaient tenus d'inscrire sur les boîtes les dimensions en mesures américaines.

ETABLISSEMENT DU PRIX

Choix d'une méthode d'établissement du prix. — Définition du prix à établir. — Méthode additive. — Méthode soustractive. — Méthode basée sur le prix contractuel. — Systèmes américain et français.

En cours d'importation, la marchandise importée n'a pas, à proprement parler, un prix, puisqu'elle n'est généralement pas, à cet instant et à cet endroit mêmes, l'objet d'un échange. Ce qu'on appelle alors son prix, c'est celui qu'elle aurait probablement si, à ce moment là, elle était vendue. Il s'agit de le trouver.

Trois méthodes paraissent susceptibles de conduire à ce résultat, en partant de prix connus. Savoir :

a) Une méthode (qu'on peut appeler additive), fondée sur la connaissance du prix courant coté sur le marché exportateur ;

b) Une méthode (qu'on peut appeler soustractive), fondée sur la connaissance du prix coté sur le marché importateur ;

c) Une méthode fondée sur la connaissance de l'un des prix spéciaux auxquels ont été effectivement réglées les conventions particulières dont la marchandise importée a pu elle-même être l'objet.

Mais une question incidente paraît se poser ici : Puisqu'il a été démontré qu'en principe le droit *ad valorem* ne convient qu'aux articles dont le prix est déterminé principalement par le coût, la méthode la plus logique, pour établir ce prix, ne devrait-elle pas consister à prendre tout simplement appui sur le coût de production ?

Il ne semble pas, car il ne s'ensuit nullement, de ce qu'on a acquis la conviction que pour telle ou telle marchandise le coût constitue le déterminant principal du prix, qu'il soit possible de connaître ce coût autrement qu'en le déduisant du prix lui-même, c'est-à-dire par l'opération inverse de celle que l'on se serait proposée.

Le coût de production est, en effet, généralement considéré par l'industrie comme très secret. On ne pourrait, le plus souvent, arriver à sa connaissance directe qu'à l'aide de recherches inquisitoriales difficiles (1). Le prix courant d'un marché, et même le prix d'une vente isolée, sont plus facilement pénétrables.

(1) Ce système est cependant employé aux Etats-Unis, dans un cas que nous examinerons tout à l'heure. Les procédés auxquels doit avoir recours, pour l'appliquer, la douane américaine, confirment pleinement notre proposition.

Définition du prix envisagé. — Il convient, avant de songer à employer une méthode pour établir le prix, de savoir avec précision à quel degré de disponibilité de la marchandise on entend que le prix cherché corresponde. Cette précision devra avoir été fournie par le législateur lui-même, lors de l'établissement de la taxe, car le quantum de celle-ci en dépend.

Une marchandise importée parcourt quatre degrés successifs de disponibilité (1), savoir : 1° La disponibilité à l'origine ; 2° La disponibilité en douane ; 3° La disponibilité libre de douane en gros ; 4° La disponibilité au détail.

Il semble que l'on doive, en principe, préférer le prix de détail, pour la raison qu'il comprend le coût total, que les méthodes commerciales étrangères peuvent parvenir à réduire, même quant aux frais postérieurs au dédouanement. C'est d'ailleurs sous son régime, lorsque la marchandise est mise définitivement à la disposition de celui qui la recherche pour en tirer l'utilité en vue de laquelle elle a été fabriquée et importée, que s'établit la concurrence véritable entre le produit national et le produit d'importation.

Mais le prix de détail présente en l'objet deux inconvénients sérieux : 1° L'unité de prix, pour un marché étendu comme celui d'un grand pays, ne peut s'établir (et encore approximativement) que pour les prix de gros ; les prix de

(1) Mais à chaque degré correspond, bien entendu, un seul prix, qui est commun à toutes les marchandises similaires offertes dans les mêmes conditions, au même moment et au même endroit.

détail présentent souvent de forts écarts d'un lieu à l'autre ;
2° Le prix de détail est moins stable que le prix de gros.
Or, si l'on ne se contente pas d'une unité et d'une stabilité des prix relatives (1) mais étendues à tout le pays considéré comme constituant dans son ensemble un marché unique, l'application pratique de toute législation douanière devient d'une complication impossible.

Nous préférons donc, tout compte fait, le prix de gros. Quant à savoir si l'on doit prendre ce prix hors douane, en douane ou à l'origine, cela dépendra surtout de la méthode de détermination adoptée. Le dédouanement et le transport préalable comprennent des frais accessoires divers qu'il peut être très difficile d'évaluer, et qu'il y aurait donc intérêt à ne pas introduire dans le calcul.

On sait d'ailleurs qu'il n'existe pas de formule générale d'analyse des prix. Tout procédé de reconstitution synthétique de ceux-ci contient donc une part d'arbitraire, que l'on réduira dans la mesure où on évitera les additions au prix de base, ou les déductions sur ce prix.

Méthode additive. — La première méthode de détermination du prix taxable est fondée sur la connaissance du prix pratiqué au pays exportateur.

Si l'on désire, d'après ce prix, en composer un autre qui soit plus approché du prix de gros d'importation, on y ajoutera le montant des frais déboursés normalement durant le

(1) Auxquelles correspond d'ailleurs une protection approximative.

trajet accompli depuis le point d'expédition jusqu'à la douane d'entrée (1).

On obtiendra ainsi le coût total, majoré des bénéfices alloués sur le marché d'origine. Mais la somme obtenue différera du prix de gros coté sur le marché importateur (abstraction faite des droits de douane) de l'écart existant entre ces bénéfices et ceux qui sont alloués à la production sur le marché importateur.

Cet écart n'est jamais nul, car il constitue la raison nécessaire et suffisante du commerce d'importation.

Il ne faut donc pas croire que l'on puisse arriver par cette première méthode au même résultat qu'avec celle qui prend appui sur le prix d'importation. L'équation que l'on établirait entre elles deux contiendrait toujours un creux. Le prix d'exportation, majoré des frais déboursés jusqu'à l'arrivée au point d'importation, ne donne pas une somme égale au prix d'importation.

(1) Nous donnons ci-après l'énumération de ces frais telle que la prévoit l'art. 273 des observations préliminaires du tarif français, au sujet des détaxes correspondantes à allouer aux sucres transportés par mer dans les raffineries :

1° Frais de transport de la fabrique au port d'embarquement, y compris le prix du timbre, des récipissés ou des lettres de voiture ;

2° Frais de chargement ou de transbordement à bord ;

3° Frais de transport depuis le port d'embarquement jusqu'à celui de destination, y compris les dépenses au titre des taxes de péage et timbres de connaissements ;

4° Frais d'arrimage, de désarrimage et de déchargement dans le port de destination, lorsqu'ils ne sont pas compris dans le fret.

5° Primes d'assurances ;

6° Commissions diverses payées aux affréteurs et courtiers maritimes.

Nous rappellerons d'ailleurs la démonstration précédemment faite, de l'action défavorable du droit *ad valorem* lorsqu'il est appliqué à des produits dont les prix subissent l'influence prépondérante de déterminants extérieurs au marché national : a fortiori si on lui donne systématiquement pour guides les prix des marchés étrangers.

Méthode déductive. — La seconde méthode consiste à prendre, pour base de calcul, le prix du marché importateur. Nous avons dit que, lorsqu'elle était employée, il était avantageux de s'en tenir au prix hors douane, et l'on n'aperçoit pas qu'il y ait aucun inconvénient de principe à cela.

Mais encore faut-il que le législateur en ait décidé ainsi. Sinon il faudra ramener le prix connu hors douane au prix en douane, inférieur puisqu'il représente un degré moindre de disponibilité. On déduira à cet effet, du prix pratiqué dans les magasins de gros libres, ce qu'il est nécessaire de dépenser pour y amener les marchandises en douane, et notamment le montant des droits de douane (1).

Il paraît intéressant de rapprocher de cette énumération les dispositions d'une circulaire du 1^{er} mai 1816, spécifiant que « la valeur des marchandises, à l'importation, se compose de leur prix primitif et des frais de transport. Si nous effectuons ces transports, nous ne soldons à l'étranger, au grand avantage de notre balance de commerce, que le prix primitif. » Une semblable distinction ne saurait trouver place dans une réglementation à esprit, non plus mercantiliste mais seulement protecteur.

(1) Soit, par exemple, à déterminer le prix taxable d'une automobile, dont la valeur marchande en France est de 10.000 francs, déduction faite des frais de courtage, de magasinage, etc. On doit calculer de la façon suivante :

Ce calcul ne sera pas toujours simple. Il sera, par excès ou par insuffisance, rarement exact. Tant à faire que de n'arriver qu'à une approximation, on a proposé, pour écarter la difficulté des évaluations nécessaires, de retrancher du prix de gros hors douane un simple tant pour cent représentatif de l'ensemble des frais de dédouanement (1). Mais les débours dont il s'agit ne sont, pour la plupart, pas du tout proportionnels à la valeur. Remarquons d'ailleurs que s'il était possible que cette solution fût bonne, il serait bien plus simple encore de réduire le taux du droit de douane dans la mesure indiquée par le pourcentage représentatif des frais, en prenant le prix de gros hors douane pour base de calcul.

Méthode basée sur le prix contractuel. — La troisième méthode fonde la recherche du prix taxable sur la connaissance de l'un de ceux auxquels ont été effectivement réglées les transactions dont la marchandise importée a été l'objet. Ce prix pourrait être, par exemple, celui d'une assurance contractée sur la valeur. En fait, il s'agit du prix de l'achat ou de tout autre contrat équivalent dont l'importation a été la conséquence.

Cette méthode présente sur les deux précédentes l'avantage de prendre pour base un prix vraiment international,

Valeur taxable = 10.000 — 70 % de la valeur taxable.

Equation qui se ramène aux résultats suivants :

Valeur taxable = 5.882 fr. 35

Droit de douane = 4.117 fr. 65

Total : 10.000 fr.

(1) Dans le royaume de Siam, la valeur à taxer est calculée sur le *prix de détail* au point d'arrivée, diminué de 20 0/0.

non plus particulier à un seul marché, mais pour ainsi dire à cheval sur les deux, et qui sera dès lors moins sensible aux fluctuations subies par un seul d'entre eux. Il y a d'ailleurs probabilité pour que la valeur calculée sur ce prix soit, toutes choses égales, plus proche de la valeur idéale vraie, que celle qui est calculée sur un prix moyen, selon l'économie des deux premières méthodes.

Mais en revanche, tandis que celles-ci permettent de décider objectivement et par avance qu'il sera fait sur le prix fondamental telles ou telles additions ou déductions qui conviennent, ou qu'il n'en sera point fait, la dernière méthode ne peut en cette matière que réserver l'appréciation de ce que comporte chaque cas particulier. La tractation commerciale considérée peut en effet revêtir des aspects très différents : vente ou consignation, port payé ou port dû, etc. Chaque cas différent donnera lieu, pour ramener le prix qu'il fournit au type légal, à une opération différente. Il en résultera souvent des difficultés et des incertitudes.

Voyons maintenant quel emploi font les législations positives des méthodes qui viennent d'être décrites.

Réglementation américaine. — Aux termes de la loi américaine du 10 juin 1890, portant règlement du régime de perception des droits de douane, et des lois subséquentes qui l'ont amendée, la valeur taxable est « la valeur marchande ou le prix de gros que la marchandise avait sur les principaux marchés du pays de provenance au moment de son exportation vers les Etats-Unis », y compris les frais normaux d'emballage (art. 19).

Ce prix est en principe déterminé directement : soit d'après le prix d'achat réel (que la déclarant peut modifier, sous sa responsabilité, pour lui donner le prix courant des marchés au moment de l'expédition) ; soit, s'il n'y a pas eu achat, d'après le prix de gros coté sur les principaux marchés du pays de provenance (art. 3).

Si le prix ne peut pas être déterminé directement, parce qu'il n'y a ni achat ni cours coté, il doit être établi par reconstitution du coût de production (matière première, main-d'œuvre, frais généraux, etc.) (art. 11), sans que le résultat ainsi obtenu puisse être inférieur au prix courant de gros des marchandises similaires sur les marchés des Etats-Unis, déduction faite du montant présumé des droits, des frais de transport et autres depuis le lieu d'expédition, et d'une certaine somme pour frais généraux, bénéfices ou commissions des négociants en gros (art. 3-L de la loi du 3 oct. 1913).

Cette réglementation est, donc caractérisée par l'adoption du prix d'origine, déterminé par la première ou la troisième des méthodes que nous avons décrites, sauf dans le dernier cas où on prend appui sur le coût de production reconstitué artificiellement, avec « safety clause » d'un minimum déterminé, selon la deuxième méthode, d'après le prix du marché national.

Les explications qui précèdent font suffisamment ressortir les vices de ce système. Les difficultés et les vexations qu'engendre son application en sont une preuve de plus. En l'adoptant et en le conservant, les Etats-Unis paraissent

avoir cédé à trois mobiles, qui sont : 1° Souci prédominant de se garder contre les manœuvres de dumping (dans la patrie par excellence des trusts) ; 2° Inspiration mercantiliste, mettant au premier plan ce qui est effectivement versé à l'étranger ; 3° Mobile fiscal, faisant également prédominer la taxation de ce qui est déboursé.

Réglementation française. — La réglementation française en la matière est contenue dans l'article 82 des Observations Préliminaires du tarif, qui décide que « la valeur à déclarer est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane » et que « dans tous les cas c'est la valeur actuelle qui doit être portée dans la déclaration. — Quand il s'agit de marchandises retirées de l'entrepôt ou qui ont donné lieu à des expéditions de transit ou de mutation d'entrepôt, le commerce a le droit de modifier la valeur primitivement déclarée » et de déclarer la valeur actuelle.

Cette règle est simple et d'accord avec la théorie. Il devrait logiquement s'ensuivre que, pour le calcul de la valeur taxable, on se reportât uniquement aux cours pratiqués en France (1), sans même aucune déduction, puisqu'ainsi que nous l'avons montré cela manque d'intérêt.

Malheureusement, la clarté et la pureté du principe posé sont singulièrement troublées par les directives dont l'accompagne le même article 82, car il spécifie encore que la

(1) A la condition, bien entendu, qu'il en existe, c'est-à-dire qu'il s'agisse de produits ayant des similaires dont il est fait commerce sur le marché français.

valeur « comprend ainsi, outre le prix d'achat à l'étranger, les frais postérieurs à l'achat, tels que les droits de sortie (1) acquittés aux douanes étrangères, le transport ou le fret, l'assurance, etc. »

Si ce texte était pris à la lettre, la valeur taxable ne serait plus le prix actuel sur le marché français, mais le prix passé du marché étranger, majoré des frais.

Cette contradiction flagrante, source d'incertitudes, ne pouvait échapper à l'attention. On a récemment cherché à la résoudre. Des propositions ont été émises en effet qui tendent à l'adoption du système américain de détermination de la valeur taxable par le prix pratiqué sur le marché du pays d'expédition au moment de l'embarquement ou de la mise sur wagons.

La meilleure solution consisterait apparemment à supprimer les lignes ambiguës, dont la présence ne peut s'expliquer que par l'espèce d'attirance exercée par le prix d'achat, auquel on veut se reporter en quelque sorte instinctivement (2). On peut tout au moins ne pas prendre le texte à

(1) Ceci est particulièrement regrettable. Si l'étranger établit des droits de sortie, c'est incidemment pour limiter l'importation chez nous des marchandises qu'il désire conserver. Or, en ajoutant les droits de sortie à la valeur taxable, on lui vient en aide. C'est toujours la même règle qui apparaît : toutes les influences de source étrangère sur les prix agissent sur le droit *ad valorem* contrairement aux intérêts de la protection.

(2) Les observations préliminaires du tarif belge (qui comprend une grosse majorité de droits *ad valorem*) ont évité la contradiction relevée dans la réglementation française, mais en prescrivant « que la

la lettre dans toutes ses parties, mais dans son esprit qui est clairement de prescrire la taxation sur la valeur actuelle au lieu d'importation. La phrase malheureuse s'y trouve d'ailleurs commentée peu après par : la valeur comprend « en un mot tout ce qui contribue à former, à l'arrivée en France, le prix marchand de l'objet (droits d'entrée non compris) ».

C'est à la solution que nous préconisons qu'avait abouti le Congrès de réglementation douanière de 1900, après une discussion au cours de laquelle le délégué français, M. Chandèze, avait fait ressortir que plus un système est compliqué pour l'établissement de la valeur taxable, et moins il offre de garanties, tant pour le commerce que pour l'autorité responsable de l'exacte application des taxes.

Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de constater que la réglementation récente qui a rendu, en vue de l'établissement des relevés statistiques (1), l'énonciation de la valeur obligatoire dans toutes les déclarations de douane, prescrit qu'elle sera « calculée dans le lieu et au moment où les marchandises sont présentées à la douane ».

valeur à déclarer en douane est celle que les marchandises ont au lieu d'origine ou de fabrication — c'est-à-dire le prix normal des marchandises vendues en gros — augmentée des frais de transport, d'assurance et de commission nécessaires pour l'importation jusqu'au lieu d'introduction ».

(1) La taxe sur les paiements et la taxe de luxe, instituées par la loi du 29 décembre 1917, sont liquidées, quand elles sont exigibles à propos d'importations, sur cette même valeur déclarée.

II

MESURE DU PRIX

Instruments de mesure. — Lecture de leurs indications. — Cours. —
Factures. — Discussion contradictoire.

Après avoir défini la valeur taxable et déterminé la façon de l'établir, il convient de la mesurer.

Ce n'est pas, à vrai dire, sans éprouver certaines difficultés que nous avons ainsi fractionné le problème en deux séries de questions, car il existe nécessairement entre elles deux des rapports étroits. Mais une comparaison nous permettra de faire ressortir l'économie de la classification adoptée :

Pour fixer l'assiette d'un tarif spécifique on doit non seulement choisir entre le poids et la dimension, non seulement déterminer avec précision la consistance de ce qui doit être pesé ou mesuré (avec ou sans emballages, par dimensions extérieures ou intérieures, etc...), et à cette fin envisager la possibilité et la facilité de ces opérations, mais encore limiter les causes d'erreur par une réglementation exacte du mode d'emploi de la balance ou du mètre. Il

se peut même qu'on soit amené à prescrire l'usage de certains instruments de mesure, plus ou moins automatiques.

Le problème se pose de la même façon en ce qui concerne la tarification *ad valorem*. Il faut d'abord, ainsi que nous venons de le faire, définir ce qui doit être prisé et déterminer les méthodes d'évaluation ; il faut ensuite régler l'opération du mesurage elle-même. Et c'est là qu'est la grosse difficulté par suite, avons-nous dit, de l'immatérialité du prix, qui ouvre une porte facile aux erreurs ainsi qu'aux divergences d'appréciation de la part des importateurs et des contrôleurs de la douane (1). Aussi l'usage d'instruments automatiques appropriés, s'il s'en peut trouver de tels, sera-t-il ici particulièrement précieux.

Lecture des prix. — D'une façon générale, la lecture des prix, sur les instruments qui en fournissent l'indication, comporte certaines précautions particulières. On sait en effet que la même monnaie, lorsqu'il n'y en a qu'une d'employée (l'or par exemple) n'a pas partout ni toujours la même valeur absolue ; et d'autre part que les mêmes monnaies, lorsqu'il y en a plusieurs, n'ont pas toujours les mêmes valeurs relatives.

(1) « Des employés de douanes ne sauraient guère apprécier toujours sûrement le véritable prix de marchandises dont les matières premières, les conditions de mélange, les procédés de fabrication varient à l'infini et qu'un caprice de la mode peut faire hausser ou baisser, d'une semaine à l'autre, de 20, 30, 40 0/0 » (Amé, *Etude sur les tarifs de douane*).

Ces différences de valeur absolue et de valeur relative sont exprimées par le prix du change. Les recherches et les calculs qu'il faut faire pour en tenir compte ne présentent d'ailleurs pas de difficultés ; l'organisation du marché financier international est suffisamment perfectionnée pour que les prix du change puissent être connus quotidiennement, suivant une formule simple (prix en francs, à Paris, de l'unité monétaire ayant cours sur le marché considéré). Mais on doit avoir soin de faire les corrections nécessaires d'après les cours de change en vigueur à la date de règlement de chacun des prix intéressés, et de ne pas se contenter d'une correction unique d'après un cours unique, tel que celui en vigueur à la date de l'importation (1).

(1) Supposons, par exemple, qu'il s'agisse de calculer, d'après la troisième méthode, la valeur taxable de 10.000 sacs de café importés du Brésil au Havre dans les conditions ci-après : 1° Sacs achetés 200 frs l'un, prix payable au Brésil le 1^{er} janvier ; 2° navire transporteur affrété 100.000 francs, payables à Rio le 1^{er} février ; 3° Surestaries convenues à raison de 10.000 francs par jour, payables à Santos à leur date. Le dédouanement est opéré le 10 mars, après déchargement ayant occasionné 10 jours de surestaries. On devra calculer ainsi, les cours du change sur le Brésil ayant été : janvier 110 ; février 115 ; mars 120 :

Prix d'achat du café.	2.000.000	cours 110 =	2.200.000 fr.
Fret.	100.000	» 115 =	115.000 »
Surestaries	100.000	» 120 =	129.000 »

Valeur totale à taxer : 2.435.000 fr.

Et non pas

Prix d'achat du café.	2.000.000 fr.
Fret	100.000 »
Surestaries	100.000 »

Total : 2.200.000 fr.

Cours 120 = 2.464.000 fr. (valeur à taxer).

Nous distinguerons trois procédés de mesure des prix. Les deux premiers sont automatiques, si l'on peut ainsi dire. Ce sont : 1° les cours ; 2° les factures. Le troisième est la discussion contradictoire.

Cours. — On appelle cours d'une marchandise la constatation objectivement faite du prix moyen de son unité, sur un marché et à une époque déterminés. L'établissement d'une moyenne suppose un nombre suffisant de transactions et en outre une certaine homogénéité entre toutes celles qui sont considérées. C'est aux lois de la statistique qu'il convient de se reporter pour apprécier la valeur d'un cours. Suivant l'étendue du temps et du marché dans lesquels le nombre suffisant de transactions homogènes pourra être réalisé, le cours sera quotidien, hebdomadaire ou mensuel ; local, national ou mondial. Et, selon le cas, sa portée d'utilisation pour la mesure des prix particuliers sera plus ou moins grande.

Les cours sont généralement constatés par des mercuriales, officieuses ou officielles. Il suffira de s'y reporter. Rien ne paraît d'ailleurs faire obstacle à ce que l'administration du pays importateur publie elle-même périodiquement, pour l'usage de ses contrôleurs et des importateurs, des relevés des cours du marché intérieur (ou, s'il y a lieu, des différents marchés d'exportation), en ce qui concerne les produits taxés à la valeur.

En outre des avantages de leur facilité d'emploi, les cours possèdent celui d'être des instruments certainement loyaux,

parce qu'ils sont établis objectivement. Ce second mérite est, en considération de l'usage auquel on les destine ici, particulièrement précieux. Aussi a-t-on songé à en assurer le bénéfice même à certains des produits taxés *ad valorem* dont les prix ne sont pas normalement constatés par des cours en leur assignant, dans cette intention, des cours présumés.

Ce système a reçu quelques applications dans notre législation douanière (1). Sa valeur dépend tant de l'aptitude des marchandises qui en font l'objet à être soumises à une appréciation moyenne, que du soin apporté à ce travail par les institutions chargées de l'établissement des cours présumés, et de la célérité avec laquelle ces institutions procèdent, lorsqu'il est nécessaire, à la révision des valeurs arbitrées.

La promulgation d'un barème immuable de valeurs permanentes équivaut d'ailleurs à transformer le tarif *ad valorem* en tarif spécifique. C'est à savoir, le cas échéant, si ce résultat rentrait dans les vues du législateur quand il a établi la taxe.

A quel genre d'institutions convient-il de confier éventuellement le soin de constituer et de tenir à jour ces barèmes officiels de prix ? Les courtiers assermentés, inscrits

(1) Par exemple, tarif des médicaments arrêté par l'Ecole supérieure de pharmacie, d'après un taux *ad valorem*. Nous citerons aussi une décision de l'administration des douanes, en date du 19 décembre 1916 prescrivant l'établissement d'un barème de la valeur afférente aux emballages.

près les tribunaux de commerce, paraissent tout désignés pour ce rôle. On pourrait charger ceux des grands ports ou des principales villes frontières de fournir, par exemple chaque semaine, des listes de prix des marchandises taxées *ad valorem* (1). Ces listes seraient centralisées et coordonnées par un organisme spécial, qui publierait périodiquement à date fixe les résultats de cette enquête *sui generis*.

Un organisme central de ce genre fonctionna longtemps en France, pour la détermination des valeurs en vue de l'établissement des relevés statistiques du commerce extérieur. C'était la *Commission des valeurs*, instituée en 1826, réorganisée en 1846 et 1893. Elle était composée de fonctionnaires de l'Administration des douanes et du ministère du Commerce, ainsi que de techniciens appartenant au haut commerce ou à l'industrie. Les renseignements dont elle avait besoin lui étaient fournis par les Chambres de commerce, les Chambres consultatives des arts et manufactures, etc... Elle avait pour mission de fournir un barème annuel des prix, avec indication des motifs de leurs variations.

Les résultats des travaux de cette institution ne présentèrent pas toujours, il faut le reconnaître, les qualités qu'on était en droit d'en attendre. Les causes en sont sans doute

(1) On pourrait aussi s'adresser aux Chambres de commerce ; mais elles ont le défaut d'être des assemblées délibérantes. On pourrait encore avoir recours aux Chambres syndicales de fabricants, bien que ces dernières dussent être naturellement peu objectives dans leurs arbitrages.

de natures diverses : énormité de la tâche demandée ; insuffisante spécialisation des membres techniques, parfois peu enclins à prêter un long intérêt à certaines recherches ; défectuosités de l'organisation du service des renseignements auprès des organes extérieurs ; insuffisante définition de la valeur à déterminer et enfin méconnaissance du principe que les éléments d'une moyenne intelligible doivent remplir certaines conditions dont on ne peut espérer la réalisation générale, pour les prix de toutes sortes de produits, en une période uniformément annuelle.

Dans le même but de fixer les cours destinés à servir aux évaluations en douane, la Chambre de commerce de Limoges a jadis conclu avec l'Administration américaine une véritable convention qui, pour son caractère exceptionnel et sa hardiesse, mérite d'être signalée. L'application aux porcelaines décorées de la taxation *ad valorem* (60 0/0 en 1919) ayant donné lieu à des difficultés, l'Assemblée consulaire limousine provoqua l'envoi auprès d'elle d'un agent expert de la douane fédérale, pour constater les prix des différents articles et en établir une liste immuable destinée à servir de base aux évaluations en douane (1).

(1) « Le but était atteint et les deux parties pouvaient s'en féliciter : d'une part le Trésor américain trouvait dans cette convention certains avantages immédiats... et la *rate list* lui mettait en main des éléments précis et utiles pour les évaluations. D'autre part nos exportations y trouvaient une garantie de stabilité, d'égalité de tous devant la douane et un barème dont l'intérêt est considérable pour tous. » M. Ch. Lamy, président de la Chambre de commerce de Limoges. (*Les intérêts de Limoges aux Etats-Unis.*)

Factures. — La facture est l'écrit dressé par le vendeur pour constater les conditions pécuniaires d'une vente.

La facture acceptée figure au nombre des sept modes de preuve énumérés par l'art 109 du Code de Commerce. Elle ne vaut à ce titre qu'entre les parties. Mais même avant que l'acceptation, qui peut d'ailleurs être tacite, ait été manifestée, l'écrit dont il s'agit constitue, à l'encontre de son signataire, la preuve tout au moins d'une promesse de vente.

L'émission d'une facture est donc en elle-même un acte commercial d'une certaine gravité. On peut par conséquent admettre que, d'une façon générale, la facture détenue et présentée à la douane par une personne autre que le signataire ou son représentant fournit l'indication juste du prix de vente de la marchandise à laquelle elle se rapporte.

On doit, sous ce rapport, assimiler à la facture le catalogue public, ou répertoire, publié par le fabricant ou le commerçant, des conditions auxquelles il offre en vente ses différents articles de production ou de négoce. Le catalogue présente même en l'espèce, à tout bien considérer, une valeur probatoire supérieure à celle de la facture : il vise non pas particulièrement un acte de commerce isolé, à l'occasion duquel le vendeur et l'acheteur ont pu convenir, dans une intention frauduleuse, l'établissement d'un écrit mensonger, mais toutes les ventes consenties dans un certain délai par un négociant, très intéressé à divers points de vue à ne pas publier de catalogues inexacts. Il est remarquable que, cependant, ni la législation américaine ni la

législation française ne prévoient l'utilisation en douane du catalogue (1) à l'appui des importations de marchandises taxées *ad valorem*.

Deux questions qui ne se posaient pas à propos des cours, eu égard à leur caractère objectif, se présentent au sujet de l'emploi, pour la constatation des prix, des catalogues et factures (nous nous occuperons particulièrement de ces dernières ; on pourra appliquer, par analogie, aux catalogues ce qui en sera dit). Ces questions sont : 1° La lecture du prix inscrit ne comporte-t-elle pas certaines corrections spéciales ; 2° Quels moyens existe-t-il d'assurer l'authenticité et la sincérité des factures ?

I. — Les prix des ventes sont souvent fixés sous réserve de certaines réfections, contractuelles ou coutumières. Nous en citerons trois sortes : les rabais sur prix de série ; les remises dont bénéficient certaines catégories d'acheteurs ; les escomptes au comptant. Ces modalités forment avec les autres conditions de la vente un ensemble inséparable. C'est sur cet ensemble, et non pas sur une seule de ses parties, que s'est fait l'accord du vendeur et de l'acheteur. Il est donc rigoureusement logique de tenir compte des dites réfections, dans la mesure où elles corrigent en fait le chiffre porté sur la facture ; car ce chiffre n'est plus alors le

(1) Sauf toutefois dans une circonstance : la réglementation française prévoit que la présentation du catalogue du vendeur et du tarif des remises puisse être exigée pour justifier des remises ou escomptes applicables aux prix de vente des outils de mécaniciens.

prix véritable, mais un prix brut ou élémentaire qui, par lui seul, n'a aucune signification.

Lorsque ces réfections sont contractuelles, il en est fait mention sur la facture ou sur quelque pièce annexe. En ce cas, pas de difficultés : la douane exigera, s'il y a lieu, la présentation de ces pièces (catalogue ou tarif de remises).

Il n'en est pas de même si ces réfections sont coutumières. On sait qu'en matière commerciale les usages font loi entre les parties. Mais les usages applicables, dans les marchés internationaux particulièrement, sont difficiles à déterminer (1) et encore plus à prouver. La solution pratique qui s'impose en pareil cas est donc le rejet pur et simple des réfections dont il n'est fait mention ni sur la facture ni sur aucune autre pièce équivalente.

(1) Nous rappelons que la doctrine en cette matière hésite entre la *lex loci executionis* et la *lex loci contractus*. Et, dans l'hypothèse de l'admission de cette seconde règle, s'il s'agit de contrat par correspondance comme il arrive le plus souvent dans la pratique du commerce international, il faut encore se demander à quel endroit se forme le contrat. Là encore il y a hésitation entre deux systèmes : loi de l'acceptant et loi du proposant. MM. Lyon-Caen et Renault opinent pour le lieu où le contrat devient définitif, c'est-à-dire celui où l'acceptant a accompli un acte d'acceptation irrévocable (mise d'une lettre d'acceptation à la poste). (*Manuel de droit commercial*, édit. 1906.)

Une loi du 13 juin 1866, codifie certains usages commerciaux de la nature de ceux qui nous occupent ici. Cette loi décide notamment que « dans les ports maritimes, toutes les marchandises autres que les articles manufacturés se vendent sur le pied de 2 0/0 d'escompte au comptant et, lorsque le vendeur consent à convertir tout ou partie de l'escompte à terme, l'escompte se règle à raison de 1/2 0/0 par mois ».

II. — La question de la garantie de l'authenticité et de la sincérité des factures est un problème qui se pose toujours quand ces pièces sont produites en douane (1). Mais elle prend naturellement une importance particulière si l'on veut leur confier le rôle d'instruments automatiques de mesure des prix. Quelles assurances la douane peut-elle obtenir de leur authenticité et de leur véracité?

L'authenticité, telle que nous l'entendons ici, consiste en l'identification exacte de l'auteur désigné d'un écrit, ainsi qu'en celle des personnes ou des objets auxquels cet écrit se rapporte. Cette identification peut être suffisamment assurée, d'une part par une mention de reconnaissance de la signature émanant d'une autorité qualifiée pour connaître le signataire et son paraphe, d'autre part par le caractère d'exclusivité de la description ou de la désignation, contenues dans l'écrit lui-même, des objets ou des personnes auxquels il se rapporte. Si cette exclusivité faisait défaut dans l'écrit, il serait nécessaire que l'autorité légalisatrice l'assurât elle-même d'une façon quelconque, par exemple en apposant sur le papier et sur l'objet une marque de correspondance.

La sincérité des énonciations d'une pièce peut être assurée, soit par sa conformité vérifiée avec d'autres écrits

(1) Même lorsque les factures n'ont que le rôle réduit de simples éléments de présomption, dont on n'est résolu à tenir compte que jusqu'à présomption contraire, leurs chiffres exercent sur l'esprit du contrôleur une influence prépondérante, qui sera difficilement combattue par les autres éléments de présomption.

dont la véracité puisse être tenue pour certaine, soit par vérification effective de la réalité matérielle sur laquelle ces énonciations reposent.

La réglementation française, qui ne traite les factures que comme simples éléments de présomption, exige que celles dont la production est obligatoire soient revêtues du visa du Consul de France, ou bien même de celui de la douane du pays d'origine. Ces autorités peuvent assurément subordonner la délivrance de leur visa à certaines vérifications portant, non seulement sur l'authenticité des signatures, mais encore sur la véracité des énonciations des factures. On pourrait d'ailleurs prescrire aux consuls d'être attentifs à signaler, parmi les factures qui leurs sont soumises, celles qui, d'après les renseignements que ces fonctionnaires sont à même de recueillir, leur paraîtraient mentionner des prix inexacts, afin que la douane puisse, à l'arrivée des marchandises, exercer l'action nécessaire. Mais, en fait, les visas ne constituent qu'une garantie extrêmement médiocre (1).

Le contrôle des factures prévu par la réglementation américaine est beaucoup plus sévère.

(1) « Des maires ou des consuls vérifiaient-ils eux-mêmes les marchandises — et ils ne sauraient les vérifier — ne sont pas en mesure d'en contrôler le prix. Ils ne peuvent pas davantage empêcher les expéditeurs d'abuser de leurs certificats au moyen de substitutions de colis. Ils se bornent, en réalité, à constater l'authenticité de telles ou telles signatures, sans pouvoir jamais réformer ou signaler par leur visa les déclarations inexactes. » (Amé, *Etude sur les tarifs de douanes.*)

D'après l'article 3 (paragraphe O et V) de la loi de 1913, toute facture ou pièce équivalente, présentée au Consul pour être légalisée, doit porter au verso une attestation très détaillée, établie par l'exportateur, mentionnant tous les éléments du prix de la marchandise destinée à être expédiée aux Etats-Unis. Et ce n'est pas là une pure formalité. Deux cas sont prévus :

Ou bien, la législation du pays d'exportation ayant institué des autorités pour recevoir confirmation sous serment, avec pénalités à l'appui, des attestations de ce genre, et les Etats-Unis ayant jugées suffisantes les garanties édictées par la dite législation, il est tout simplement prescrit aux consuls d'exiger ces serments avant de donner leur visa.

Ou bien, cela n'étant pas, les fonctionnaires américains doivent pouvoir vérifier, par enquêtes *sui generis* chez les fabricants, négociants, consignataires, etc., du pays exportateur, la véracité des factures qui leur sont présentées. Et si les enquêtes se refusent à tolérer semblable inquisition de la part de fonctionnaires étrangers, le Secrétaire du Trésor, à qui ils sont signalés, peut frapper les articles de leur fabrication ou de leur négoce d'une surtaxe *ad valorem* de 15 0/0 à l'importation aux Etats-Unis.

D'autre part, l'article 5 de la loi de 1890 impose à l'importateur aussi une déclaration solennelle (sanctionnée de deux ans de travaux forcés et 5.000 dollars d'amende) par laquelle il doit affirmer la sincérité en toutes ses parties de la facture ou pièce équivalente, et promettre en outre de

signaler au fisc toutes erreurs qu'il pourrait y découvrir ultérieurement.

Ce système paraît présenter un maximum de garanties. Mais il s'accorderait mal avec nos mœurs fiscales. Il est d'ailleurs possible qu'en l'adoptant, dans sa rigueur un peu excessive, le gouvernement fédéral ait eu en vue, non pas tant son application effective que l'effet d'intimidation préventive dont il est susceptible (1).

Quoi qu'il en soit et si sérieuses que puissent être les garanties de sincérité dont on entourera les factures, il est difficile de penser arriver à en rendre toute fraude, falsification, double-emploi, etc., absolument impossibles.

Il est d'ailleurs à remarquer que, même lorsqu'elles ne sont pas établies pour les besoins de la cause, elles peuvent n'indiquer qu'un prix occasionnel, ou encore un prix ancien très différent du prix exact cherché. Ce dernier défaut est du reste plus ou moins marqué, mais rarement inexistant, toute facture étant nécessairement antérieure à la date de sa présentation à la douane. D'ailleurs, le même inconvénient peut être reproché aux mercuriales.

Il faudrait donc presque toujours, pour arriver par la facture ou le cours coté au prix exact du moment de

(1) Le *Finance Committee* du Sénat américain disait, lorsque le débat s'ouvrit sur le projet de réforme douanière : « Avec le système des taxes *ad valorem*, les fabricants étrangers déterminent pratiquement la taxe qu'ils veulent payer, et dans beaucoup de cas la seule limite qui s'impose à l'importation consiste dans le plus ou moins de crainte que lui inspire la répression de la fraude. » (Fontana-Russo, *Traité de politique commerciale*, 1908).

l'importation, tenir compte proportionnellement des variations qu'ont pu subir, depuis la date d'établissement des chiffres indiqués, leurs éléments constitutifs. Mais cela entraînerait le plus souvent à des calculs d'une incertitude et d'une complication telles qu'il semble préférable de négliger ces différences pour s'en tenir aux chiffres inscrits, quelque inconvénient qu'il en résulte pour le dosage exact de la protection.

Discussion contradictoire. — Ces difficultés dans l'emploi des factures, catalogues, etc., comme instruments de mesure ont amené la plupart des législations douanières à ne s'en servir que comme simples arguments et à recourir au troisième des systèmes indiqués, celui de la discussion contradictoire.

La garantie de l'exactitude du prix mesuré par ce procédé est d'ordre, non plus arithmétique ni matériel, mais psychologique : elle résulte de l'accord de deux opinions, guidées par des intérêts opposés.

La discussion contradictoire entre l'importateur et la douane comporte trois stades, savoir : 1^o Accord immédiat ; 2^o discussion méthodiquement organisée en vue de résoudre le désaccord primitif ; 3^o arbitrage pour résoudre le désaccord persistant.

L'accord immédiat se trouve réalisé par l'acceptation, de la part de la douane, du prix déclaré, suivant la formule adoptée, par l'importateur (le cas échéant après enquête ou examen des pièces à conviction produites), ou inversement

par l'acceptation de la part^e de l'importateur du prix exigé par les agents de l'administration.

L'organisation méthodique de la discussion consiste à confier celle-ci à des personnages compétents, désignés par chacune des deux parties en désaccord. Ce système est pratiqué en France, depuis 1881, pour le règlement des différends sur la valeur des marchandises taxées *ad valorem*. Il ne leur est d'ailleurs pas spécial, puisqu'il est employé d'une façon générale pour régler toutes les contestations entre la douane et l'importateur qui ne peuvent l'être simplement par l'emploi d'instruments matériels, comme celles portant sur l'espèce, la qualité ou l'origine.

On lui donne le nom d'*expertise légale*, parce que l'accord auquel il aboutit a force de loi pour les tribunaux.

Il ne rentre pas dans le cadre de notre sujet d'en faire une étude, qui a d'ailleurs été déjà approfondie dans des travaux de haute valeur. Nous signalerons seulement que la douane n'a pas le droit de se faire représenter par un fonctionnaire, pas plus que l'importateur par un délégué quelconque : les représentants des deux parties sont obligatoirement choisis sur une liste de commerçants ou d'industriels notables, dressée par le Gouvernement après consultation des Chambres de commerce. Les tendances favorables au commerce étant ainsi prédominantes, il est logique d'en augurer quelque faiblesse dans la fixation des prix si les droits *ad valorem* sont généralisés (1).

(1) M. Amé constate que les experts ne s'exposent pas volontiers à mécontenter des confrères ou des clients. (V. *Etude sur les tarifs*, p. 391 et 392.)

Si la discussion entre les deux experts n'aboutit pas à un accord, on a recours à l'arbitrage, c'est-à-dire à un jugement. C'est le troisième stade. En France, le soin d'arbitrer dans les contestations entre la douane et les importateurs sur la consistance de la matière taxable est confié, depuis 1810 (1), à un Comité officiel permanent, qui statue en dernier ressort.

Ce système, considéré dans son ensemble, paraît rationnel et propre à conduire, sans complications et sans calculs fallacieux, à la connaissance du prix exact. Il est pratiqué en Belgique, dans des conditions sensiblement différentes toutefois (2). Mais il ne faut pas le confondre avec l'expertise américaine, qui ne lui ressemble que par l'appellation.

En effet, la fixation des valeurs des marchandises taxées *ad valorem* résulte, aux Etats-Unis, d'une décision arbitraire d'un agent de l'administration. Cette décision n'est prise, bien entendu, qu'après enquête ou examen des déclarations, factures, attestations, etc..., et sous la garantie

(1) Avant la réforme de 1881, le deuxième stade n'existait pas. Les contestations entre la douane et le déclarant étaient soumises sans transition à l'arbitrage du Comité officiel.

(2) L'expertise n'intervient qu'à titre de recours de l'importateur contre la décision prise par la douane d'exercer le droit de préemption. Les deux experts sont nommés, l'un par le déclarant, l'autre par le chef local du service des douanes. En cas de partage, ou même au moment de la constitution de l'expertise si le déclarant le requiert, les experts choisissent un tiers arbitre. S'ils ne sont pas d'accord pour ce choix, la désignation du tiers arbitre est faite par le président du tribunal de commerce ou le juge de paix.

de la surveillance hiérarchique (1). Mais elle a le caractère d'un acte d'autorité absolument unilatéral, valide en dehors de toute acceptation.

Toutefois, des voies de recours, d'abord hiérarchique, puis judiciaire, sont ouvertes contre elle, dans certains délais, soit à l'importateur, soit à l'administration.

La hiérarchie dont il est question comprend des experts suppléants, ordinaires et généraux, tous fonctionnaires (en France, nous les dénommerions vérificateurs). A la tête est placée la Commission d'experts généraux, siégeant à New-York : c'est à la fois un comité de direction et un tribunal administratif spécial. Les appels contre ses arrêts sont portés devant le *circuit court* du ressort. Enfin, l'importateur d'une part (si toutefois il y est autorisé par ce dernier tribunal) et le gouvernement, représenté par l'at-

(1) M. Howland, délégué du gouvernement américain, disait au Congrès de réglementation douanière de 1900 : « Les douanes américaines établissent une valeur marchande. Elles ne se basent pas sur les factures consulaires de tel ou tel négociant... Les soieries, par exemple, sont achetées à Lyon cinq francs le mètre sans escompte déduit. On les envoie à New-York. Elles sont augmentées. La marchandise étant arrivée la douane dit : cette marchandise vaut six francs sur la place de N. Y., je prends le droit sur six francs et non pas sur cinq francs. »

M. Sayons, d'autre part, cite comme typiques de l'esprit dans lequel la douane procède aux enquêtes sur la valeur des marchandises importées les difficultés faites aux importateurs d'objets d'art : « exiger d'un marchand de tableaux ou d'un amateur la déclaration du nom de l'auteur, de la date et du lieu de production, c'est rechercher systématiquement les chicanes. » (*Causerie*, oct. 1909.)

torney général, d'autre part, peuvent se pourvoir devant la Cour suprême contre les décisions de la *circuit court*.

On eût pu, à la rigueur, voir dans cette procédure américaine un quatrième procédé de mesure du prix : la fixation d'autorité par fonctionnaires qualifiés. Mais ce système est cependant de la même famille que le troisième, auquel il ressemble par la façon dont la question est posée : dans les deux cas il y a, au début, engagement d'une discussion, dont l'importateur doit prendre l'initiative par une déclaration appréciative. C'est là le véritable criterium du système qu'on aurait pu dénommer, au lieu de « système de la discussion », « système de la déclaration ».

Nous entendons bien que si l'on adopte un instrument automatique de mesure du prix, cours ou facture, on exigera aussi de l'importateur qu'il mentionne le prix, modifié le cas échéant suivant les réfections prescrites. De même, pour les marchandises taxées au poids, on exige de l'importateur qu'il fasse mention du poids. La douane se trouve ainsi soulagée de l'obligation de constater chaque fois les prix ou les poids ; une simple vérification de temps en temps suffit.

Or, quoique l'on appelle cette mention aussi « déclaration » du prix ou du poids, ce n'est cependant pas la même chose que quand on demande à l'importateur de faire connaître, non plus le résultat d'une lecture, mais un sentiment, une appréciation à laquelle devra correspondre une autre appréciation.

Dans le premier cas, la déclaration n'influe en rien sur le

chiffre que pourra faire ressortir la confrontation des pièces ou la pesée. Dans le second cas, au contraire, la position initiale donnée à l'objet de la discussion est de première importance, parce-qu'elle exerce souvent une influence prépondérante sur la solution.

Il est donc précieux pour l'importateur de posséder en cette matière le privilège de l'initiative et il est inévitable qu'il l'ait. Mais, de crainte qu'il n'en abuse, on a songé à fortifier sa clairvoyance ou sa sincérité par la menace de sanctions spéciales.

III

DES SANCTIONS SPÉCIALES AU DROIT « AD VALOREM »

Du droit de préemption. — Sanction américaine.
Sanction française.

Du droit de préemption. — La plus spéciale des sanctions du droit *ad valorem* est le droit de préemption, moyennant lequel l'administration peut acquérir d'autorité la marchandise importée en la payant le prix qui lui est attribué par le déclarant.

Ce droit est aussi ancien que la taxation *ad valorem* elle-même ; on peut dire qu'il en est la sanction instinctive. Des lettres patentes en date de 1740, 1747, 1785 en réglementent l'usage ; la convention de 1786 en fait mention ; il est conservé par les lois de l'époque révolutionnaire et les traités de 1860 prévoient son application. La douane française en a été dépossédée en 1881 ; mais il subsiste dans d'autres législations riches en droit *ad valorem*, notamment en Belgique.

Voici quels étaient les traits caractéristiques de la législation française en la matière :

a) Les agents des douanes, s'ils estimaient que la valeur déclarée d'une marchandise était insuffisante, avaient le droit de l'acquérir en payant le prix déclaré, plus une majoration représentant le bénéfice normal de l'importateur ;
b) ils exerçaient ce droit pour leur compte, à leur profit ou à leurs risques et périls (cette rigueur, qui mettait pratiquement obstacle à l'exercice du droit de préemption, a été supprimée par une loi du 4 floréal an IV) (1) ; c) il n'existait pas d'autre sanction de l'inexactitude des déclarations de valeur.

Cette réglementation était à la fois rigoureuse pour les importateurs, exposés sans recours à l'arbitraire des agents

(1) *Décret du 4 germinal an II, titre V : Art. 2.* — Dans les cas de préemption exercée sur des marchandises imposées, les préposés du bureau auront, sur le produit de la vente, qui sera faite à l'enchère, moitié de la somme qui excédera l'évaluation, le dixième en sus et les droits d'entrée.

Art. 3. — Si la préemption a lieu pour des marchandises déclarées pour l'exportation, les préposés du bureau auront également moitié du produit de vente excédant l'évaluation et le dixième en sus.

Art. 4. — Dans les deux cas de préemption, les préposés du bureau feront raison à l'Etat du déficit du produit de vente au montant de l'évaluation, du dixième en sus et des droits.

Circ. du 13 prairial an IV. — Les préposés ne sont plus tenus à faire compte du déficit du produit de la vente des objets vendus par droit de préemption, puisque le titre V du décret du 4 germinal an II est rapporté. La faculté de vendre à l'amiable ou de garder pour leur compte est réservée aux préposés en payant le prix principal, le dixième en sus et les droits.

de l'administration, et dangereuse pour le Trésor. La législation belge n'a pas les mêmes inconvénients : d'une part elle ouvre le recours à l'expertise aux importateurs menacés de préemption, d'autre part elle permet à la douane l'alternative entre la préemption et le paiement d'une amende, réservant par ailleurs à l'autorité supérieure le pouvoir d'annuler les préemptions qu'elle juge mal fondées.

Mais, même avec ces réserves, le droit de préemption présente de graves inconvénients, d'ordre théorique et d'ordre pratique.

Au point de vue sanction, il est inopérant. L'Administration ne peut en effet songer à l'exercer que sur des marchandises déclarées pour une valeur très inférieure aux prix courants. Il existera donc une certaine marge, au-dessous du prix vrai, dans les limites de laquelle l'importateur ne risquera rien ; il aura soin de s'y tenir. C'est surtout l'agent d'importation professionnel, celui qui connaît bien les prix cotés à la douane, qui en profitera. L'Administration se trouvera d'ailleurs très mal placée pour discuter les prix lorsque l'importateur saura qu'il peut lui mettre, comme on dit, le marché en main, et retourner en quelque sorte contre elle la menace de préemption.

Au point de vue pratique, l'exercice du droit de préemption exige une organisation qui ne peut être réalisée que dans les grands centres d'importations : agents expérimentés, magasins appropriés, ventes fréquentes et large clientèle d'acheteurs. Car il ne suffit pas d'acheter ; il faut encore pouvoir conserver et revendre sans pertes.

On peut évidemment réduire, sans grande gêne pour le commerce, le nombre des bureaux ouverts à l'importation des marchandises taxées à la valeur. On pourrait également spécialiser des agents préempteurs (1) et centraliser les ventes de marchandises préemptées dans trois ou quatre grandes villes. Les chemins de fer donneraient sous ce rapport des facilités dont on ne disposait pas en l'an II. Mais il serait d'ailleurs à craindre qu'une organisation trop parfaite constituât un encouragement fâcheux à « l'industrialisation » du système, et le droit de préemption, voire même l'administration de la douane tout entière, pourraient s'en trouver détournés de leur rôle véritable.

On peut assimiler au droit de préemption le système qui consiste à imposer à l'importateur soupçonné de fraude le paiement en nature. C'est ainsi, paraît-il, qu'opérait la douane marocaine avant le protectorat. Ce procédé a l'avantage d'être rigoureusement équitable, et en outre de ne comporter aucune perte pour l'Administration en cas de sur-estimation de la part des douaniers. Mais il a tous les autres défauts du droit de préemption.

Sanction américaine. — Si ces systèmes, malgré leurs inconvénients graves, ont été et sont encore en faveur dans certains pays, c'est qu'ils ont l'avantage, au moins apparent,

(1) *Décret du 23 avril 1794.* — « Il y aura dans douze des principales douanes un inspecteur sédentaire, dont les fonctions consistent... à assister à la reconnaissance et à l'estimation des marchandises dont les droits sont perceptibles à la valeur. »

de fournir une sanction automatiquement proportionnée à l'importance de la tentative de fraude.

La loi américaine, qui ignore le droit de préemption, a cherché à obtenir le même résultat par un autre moyen. D'après l'article 3, lettre I, de la loi de 1913, si la valeur établie par expertise (on a vu ce qu'il faut entendre par là) excède la valeur déclarée à l'entrée, il sera perçu, en plus des droits du tarif, un droit additionnel de 1 0/0 sur l'ensemble de la valeur reconnue par chaque centième dont la dite valeur dépassera celle déclarée à l'entrée. Ceci jusqu'à un excédent de 75 0/0, au delà duquel la marchandise est confisquée.

Sanction française. — En France, depuis 1881, la sanction des fausses déclarations de valeur est la même que celle applicable aux fausses déclarations quant à l'espèce.

On fait donc suivre à ces contraventions un régime répressif tout différent de celui qui est appliqué aux autres fausses déclarations de mesure. Cela peut sembler anormal. Mais cette solution apparaît au contraire très rationnelle si l'on se souvient de ce qui a été remarqué ci-dessus au sujet de la distinction essentielle à observer entre les déclarations qui portent sur la valeur ou l'espèce, et les énonciations qui portent sur le poids ou sur toute autre mesure matérielle.

La sanction française des fausses déclarations de valeur ne soulève aucune remarque particulière sur le fond. D'ailleurs, le règlement par voie de transaction des contra-

ventions en matière de douane enlève une grande partie de son intérêt à ce qui pourrait être dit sur la quotité légale des sanctions pécuniaires. La règle tracée n'est que de peu d'importance ; tout est dans l'usage qui est fait du droit de transaction. Or, ce privilège très ancien, et qui heurte les principes du droit public moderne, n'a cependant pas subi d'atteinte, et nul ne songe à lui en porter. Rien mieux que cette constatation ne pourrait qualifier l'usage qu'en fait la Douane française.

CONCLUSION

Les conclusions qui se dégagent de cette étude sommaire paraissent pouvoir être récapitulées de la façon suivante :

A. — Le droit *ad valorem* n'est pas une vaine fantaisie : il répond à une utilité définie, qui est d'assurer, mieux et plus facilement que le droit spécifique, l'appropriation de la taxe protectrice aux variétés et aux variations des coûts.

Il doit être assis, en principe, sur le prix du marché importateur. Mais certaines précautions sont nécessaires contre les falsifications artificielles dont ce prix peut être l'objet.

B. — Les difficultés pratiques que soulève l'application du mode de taxation à la valeur paraissent pouvoir être réduites à une proportion acceptable par une définition précise du prix à taxer, par la simplification du mécanisme d'appréciation, et moyennant le rejet absolu du droit de préemption, nonobstant son aspect attrayant comme sanction.

En cas d'extension de la taxation *ad valorem* à un grand nombre de marchandises, il sera sans doute nécessaire

d'apporter à notre système d'expertises légales quelques modifications de détail, pour l'approprier à un emploi fréquent, rapide et sûr, dans la discussion des prix.

Mais on a vu que le mode de taxation *ad valorem* ne saurait convenir sans distinction à toutes sortes de marchandises. Pour beaucoup d'entre elles, en effet, il n'existe aucun rapport défini ou stable entre le prix marchand et le prix de revient. On devra donc conserver à ces produits la taxation spécifique.

D'ailleurs, ne serait-il pas possible de corriger le plus grave des inconvénients de ce mode de taxation, par l'adoption d'un système qui tienne les droits en harmonie avec les prix, lorsque ceux-ci subissent des fluctuations générales et importantes par suite de variation des valeurs monétaires.

Ces variations peuvent, on le sait, se reconnaître et se mesurer avec une approximation suffisante, grâce à la tenue d'*index numbers*, ou tableaux propres à faire ressortir la différence des prix de certaines marchandises judicieusement choisies, à deux époques successives.

Supposons donc qu'il existe une institution, bureau ou commission réunissant les compétences nécessaires, chargée de calculer l'indice de l'année, du mois ou même de la semaine, le cas échéant, et que ce chiffre (un tant pour cent positif ou négatif) soit publié au *Journal Officiel* : les importateurs, les commerçants et les agents de l'administration seraient avertis que les droits actuels sont les droits ini-

tiaux, majorés ou diminués du tant pour cent officiel (1).

Ce système aurait l'avantage de maintenir la protection et le rendement toujours comparables à eux-mêmes : l'Etat, l'industrie, le commerce, etc., pourraient compter sur une stabilité vraie, et non pas seulement nominale, c'est-à-dire trompeuse. Il aurait aussi celui de ne pas tendre, comme une augmentation pure et simple des droits spécifiques, à la confirmation d'une situation économique pénible.

En clôturant cette étude, il ne nous échappe pas qu'elle est pourtant très incomplète. Plusieurs des sujets qui s'y rattachent n'ont été qu'effleurés : on trouvera sans doute

(1) Un exemple concret fera mieux ressortir le fonctionnement du système :

On relève que le vin, le blé, la houille, etc. (toutes marchandises qui, répondant à des besoins à peu près constants en intensité et en nombre, constituent un assortiment de coûts soumis à des causes de variations différentes), coûtaient en 1910, date de publication du tarif, respectivement 30 francs, 20 francs et 40 francs l'unité — moyenne 30 — et coûtent, en 1919, 100 francs, 70 francs et 130 francs, — moyenne 100.

On en conclut que la valeur de la monnaie a diminué dans la proportion de 100 à 30, et que, par conséquent, l'indice est de $100/30$, ou mieux 333 0/0. Ce chiffre est publié au *Journal Officiel* du 1^{er} du mois, ou du dimanche, ou du jour. Tout le monde sait dès lors que le droit spécifique des ouvrages en cuivre, qui était de 40 francs en 1910, est actuellement de $\frac{40 \times 333}{100} = 133$ fr. 20 par 100 k. Le droit spécifique renchérit comme toutes les autres marchandises, y compris celles auxquelles il s'applique : rien de plus normal.

Supposons qu'en 1920, le prix moyen du vin, du blé, de la houille ait diminué et que l'indice ne soit plus que 200 0/0 : le droit spécifique sur les ouvrages en cuivre sera donc en 1920 de 80 francs ; et l'on ne pourra pas accuser la douane d'avoir stabilisé la vie chère.

beaucoup encore à rappeler ou à dire sur ce qui concerne les conditions auxquelles doit satisfaire un droit protecteur, sur les rapports du coût de production avec le prix, sur l'action protectrice du droit *ad valorem* et sur les différentes questions que son application soulève.

Nous sentons aussi qu'il eût été très utile d'appuyer les arguments sur des faits précis, et d'établir à cet effet la monographie comparative des coûts, des prix et des importations de quelques objets dans divers pays, employant des modes de taxation différents. Mais le temps qu'il eût fallu consacrer aux recherches nécessaires nous a manqué.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président,

TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. POINCARE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES	5
Complexité du problème eu égard au rôle protecteur assigné au droit de douane. — Imperfection des solutions fournies par le système spécifique. — Façon dont se présente le sys- tème <i>ad valorem</i> . — Notions historiques. — Avantages de la taxation <i>ad valorem</i> au point de vue accessoire de la fis- calité.	5

PREMIÈRE PARTIE

LA TAXATION « AD VALOREM » AU POINT DE VUE THÉORIQUE

I. — Le prix peut-il être considéré comme l'indice du coût ?	25
Difficultés de ce problème. — Plan d'étude. — Théorie de la valeur-coût de production. — Théorie de la valeur-coût de reproduction. — Théorie de la valeur-utilité. — Conclusions de l'enquête	25
II. — Action protectrice du droit <i>ad valorem</i>	45
Position de la question. — Taxation des variétés de qualité et d'origine. — Variations de la taxation en fonction des variations de prix. — Variations naturelles. — Variations artificielles. — Correctifs possibles.	45

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS D'APPLICATION PRATIQUE

I. — Etablissement du prix	69
Choix d'une méthode d'établissement du prix. — Définition du prix à établir. — Méthode basée sur le prix d'exportation. — Méthode basée sur le prix d'importation. — Méthode basée sur le prix contractuel. — Systèmes américain et français	69
II. — Mesure du prix	81
Instruments de mesure. — Lecture de leurs indications. — Cours. — Factures. — Discussion contradictoire	81
III. — Des sanctions spéciales au droit <i>ad valorem</i>	101
Du droit de préemption. — Sanction américaine. — Sanction française.	101
CONCLUSION	107

